

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PROCESSUS DE SÉCURISATION DU TRANSPORT MARITIME CANADIEN :
LE CAS DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR :
ANNE-MARIE LADOUCEUR

SEPTEMBRE 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je remercie en premier lieu le professeur Yves Bélanger, un directeur rigoureux, ainsi qu'un employeur énergique;

Je voudrais par ailleurs souligner l'aide précieuse fournie par les membres du Groupe de recherche sur la sécurité et l'industrie militaire et de la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes, notamment le professeur Stéphane Roussel. Leurs encouragements, leur dynamisme et leur amitié m'ont permis de cheminer dans le monde de la recherche académique;

Et, finalement, ce mémoire n'aurait pas existé sans le soutien de ma famille, mes parents, Louise et François, et mes sœurs, Geneviève et Murielle. Je vous le dédie avec tout mon amour.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	v
RÉSUMÉ.....	vi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
CONTEXTE THÉORIQUE.....	4
1.0 Introduction.....	4
1.1 Les écoles théoriques en études de sécurité.....	4
1.2 Le constructivisme en études de sécurité... ..	6
1.3 L'École de Copenhague	9
1.4 Limites de l'École de Copenhague	11
CHAPITRE II	
DÉFIS DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT DE LA LOI MARITIME DE 1998 AUX ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE	13
2.1.0 Figure 1. Les écluses de la Voie maritime du Saint-Laurent.....	14
2.1 Qu'est-ce que la Voie maritime?	14
2.1.1 Les origines de la Voie maritime	14
2.1.2 Un départ difficile, un commerce en mouvance	20
2.1.3 La commercialisation de la Voie maritime.....	22
2.2 La Voie maritime de 1998 à 2001 : des défis à relever.....	24
2.2.1 La Voie maritime en chiffres (1998-2001).....	26
2.2.2 L'enjeu de la compétitivité : dimension de première importance des préoccupa- tions canadiennes avant 2001	28
2.2.2.1 Le partenariat	33
2.2.2.2 L'environnement et la sécurité.....	37
2.2.2.3 La gestion.....	39
2.2.2.4 Les perspectives d'avenir	44
2.3 Conclusion : et la question sécuritaire?.....	46

CHAPITRE III

LE PROCESSUS DE SÉCURISATION DU TRANSPORT MARITIME CANADIEN APRÈS LE 11 SEPTEMBRE.....48

3.1 L'objet à sécuriser et la menace.....48

3.2 La sécurisation50

3.3 Les mesures53

3.3.1 La vigilance.....53

3.3.2 La capacité d'intervention56

3.3.3 La protection57

3.3.4 La collaboration58

3.4 L'acceptation collective de la sécurisation.....60

CHAPITRE IV

IMPACT DU PROCESSUS DE SÉCURISATION DU TRANSPORT MARITIME CANADIEN SUR LA GESTION DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT63

4.0 Introduction.....63

4.1 La Voie maritime en chiffres (2001-2005).....64

4.2 La situation des priorités établies par « Une vision claire pour l'avenir » et le « Forum des enjeux stratégiques pour la Voie maritime » : le bilan « Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada »67

4.2.0 Mise en contexte67

4.2.1 Le partenariat67

4.2.2 L'environnement.....74

4.2.3 La gestion.....75

4.2.4 Les perspectives d'avenir78

CONCLUSION.....81

BIBLIOGRAPHIE.....86

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ADRC	Agence de douanes et du revenu
ATM	Asynchronous Transfer Mode
AVMSL	Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent
CCMC	Conseil consultatif maritime canadien
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CGVMSL	Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent
CMIN	Conseil maritime et industriel national
GCC	Garde côtière canadienne
GRC	Gendarmerie royale du Canada
DHS	Department of Homeland Security
EXPRES	Programme d'expéditions rapides et sécuritaires
ISC	Initiative sur la sûreté des conteneurs
ISM	International Safety Management
ISPS	Code international sur la sûreté des navires et des infrastructures
OMI	Organisation maritime internationale
PAZRIM	Programme d'accès aux zones réglementées des infrastructures maritimes
RHFOS	Radar haute fréquence à ondes de surface
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SEVCM	Système électronique de visualisation des cartes marines
SIA	Système d'identification automatique
SIG	Système d'information géographique
SLSDC	Saint Lawrence Seaway Development Corporation
USACE	United States Army Corps of Engineers
WRDA	Water Resources Development Act

RÉSUMÉ

Le transport maritime canadien a subi divers bouleversements au cours des dernières années. Les événements du 11 septembre 2001 ont induit un processus de sécurisation qui a eu des conséquences sur le mode de gestion de la navigation et des infrastructures maritimes canadiennes. Le cadre en vertu duquel la sécurité de ces dernières est aujourd'hui conceptualisée s'est donc modifié radicalement.

L'hypothèse défendue dans ce mémoire est que le Canada a intégré sa nouvelle perception des choses en matière de sécurité à une politique plus vaste qui englobe des dimensions de toute première importance pour le pays, notamment dans les domaines économique, industriel et commercial. Dans cette perspective, le cas de la Voie maritime du Saint-Laurent s'avère intéressant pour comprendre l'ampleur des changements sécuritaires sur l'ensemble de la gestion maritime canadienne. Nous l'analyserons à l'aide des travaux d'Ole Waever sur les processus de sécurisation.

Ce mémoire est divisé en quatre parties. Tout d'abord, il présente le cadre théorique utilisé pour exposer les principaux aspects du processus de sécurisation du transport maritime canadien. Ensuite, il explique les priorités établies par les acteurs industriels et commerciaux avant le 11 septembre, soient le partenariat, l'environnement et la sécurité, la gestion et les perspectives d'avenir. Puis, il esquisse le portrait du processus de sécurisation induit par les événements du 11 septembre. Finalement, il reprend les préoccupations telles qu'expliquées précédemment pour déterminer leur situation et leur importance pour les intervenants politiques, industriels et commerciaux post-11 septembre. Cela va permettre de comprendre le contexte dans lequel s'est développé l'actuel processus de sécurisation et de présenter les conséquences qu'un tel changement a actuellement sur la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent pour le Canada.

Trois grandes conclusions sont tirées de ce mémoire. Tout d'abord, la question économique reste au cœur des priorités canadiennes. Ensuite, l'influence américaine prend de l'ampleur dans les choix d'Ottawa. Finalement, le Canada développe sa propre vision de la sécurité, tout en s'adaptant à la nouvelle donne nord-américaine et internationale, grâce au travail des acteurs industriels et commerciaux.

SAINT-LAURENT, SÉCURITÉ, MARITIME, CANADA, 11 SEPTEMBRE

INTRODUCTION

Le transport maritime canadien a subi des transformations importantes au cours des dernières années. Les événements du 11 septembre 2001 ont induit un processus de sécurisation qui a eu des conséquences sur le mode de gestion de la navigation et des infrastructures maritimes canadiennes. Le cadre en vertu duquel la sécurité de ces dernières est aujourd'hui conceptualisée s'est donc modifié radicalement. L'efficacité des attaques terroristes par voie aérienne à New York a en premier lieu incité Ottawa et Washington à se concentrer plus spécifiquement sur la sécurité de l'aviation. Cependant, l'entrée en vigueur du Code international sur la sûreté des navires et des infrastructures portuaires (ISPS) en juillet 2004 fait franchir une nouvelle étape au dossier de la sécurité du transport maritime.

Nous défendons l'hypothèse que le Canada a intégré sa nouvelle perception des choses en matière de sécurité à une politique plus vaste qui englobe des dimensions de toute première importance pour le pays, notamment dans les domaines économique, industriel et commercial. Dans cette perspective, le cas de la Voie maritime du Saint-Laurent s'avère intéressant pour comprendre l'ampleur des changements sécuritaires sur l'ensemble de la gestion maritime canadienne.

Nous diviserons ainsi ce mémoire en quatre parties distinctes. Tout d'abord, nous présenterons le cadre théorique que nous utiliserons pour exposer les principaux aspects du processus de sécurisation du transport maritime canadien. Ensuite, nous expliquerons les priorités établies par la Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL), une société sans but lucratif mise sur pied et administrée par les utilisateurs du réseau. Pour ce faire, nous nous intéresserons à la période située entre 1998 et 2001, c'est-à-dire de l'adoption de la Loi maritime au Canada jusqu'aux événements du 11 septembre 2001. Puis, nous esquisserons le portrait du processus de sécurisation induit par les événements du 11 septembre. Finalement, nous reprendrons les priorités établies par les acteurs industriels, commerciaux et administratifs telles qu'expliquées précédemment pour déterminer leur situation et leur importance pour les intervenants politiques, industriels et commerciaux post-11 septembre. Cela va permettre de comprendre le contexte dans lequel s'est développé l'actuel processus de sécurisation et de présenter les conséquences qu'un tel

changement a actuellement sur la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent pour le Canada. Il est important de mentionner que cette dernière sera traitée dans ce mémoire dans une perspective canadienne, bien qu'elle soit administrée par le Canada et les États-Unis. Nous nous intéresserons évidemment à la vision et au travail des diverses institutions et organismes américains, mais nous mettrons davantage l'accent sur leurs interactions avec leurs homologues canadiens.

Sur le plan de la méthodologie, nous utiliserons comme cadre d'analyse le constructivisme. La méthodologie utilisée dans notre recherche devra donc analyser : «...d'une part, les appréciations que les acteurs ont de l'organisation de leur monde social et, d'autre part, les relations entre ces différentes appréciations et les structures et pratiques sociales qui les conditionnent¹». Nous étudierons ainsi le processus de sécurisation du transport maritime canadien post-11 septembre à l'aide des cinq étapes proposées par Waever, soit «...la désignation d'un « objet référent » à sécuriser (...), la définition subjective d'une menace à la survie grâce à une rhétorique de mise en péril (...), l'accomplissement de la sécurisation par une personne ou un groupe de personnes dont on reconnaît l'autorité de sécuriser (...), la prise de mesures d'exception pour contrer la nouvelle menace (...), l'acceptation de cette réalité par l'ensemble de la collectivité par un groupe particulier d'individus² ».

Afin d'étudier plus précisément le processus de sécurisation de la Voie maritime du Saint-Laurent, nous utiliserons la cueillette de données et des ressources documentaires diverses. Tout d'abord, le contexte théorique sera basé sur les travaux des chercheurs de l'École de Copenhague, plus précisément sur ceux de Barry Buzan et Ole Waever. Afin de présenter les priorités de gestion et les conséquences du processus de sécurisation, nous nous servirons des travaux de la CGVMSL, de l'organisation *United States Army Corps of Engineers* (USACE)³

¹Keith Krause, « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Cahiers de l'AFRI*, 2003, site Internet visité le 30 juillet 2005

http://www.afri.ct.org/article.php?id_article=489

² Ole Waever, dans Buzan, Barry, Ole Waever et Jaap de Wilde. *Security: a New Framework of Analysis*, London, Lynne Rienner, 1998, p.23-26

³ L'USACE est une organisation d'ingénieurs et de scientifiques composée de près de 35 000 civils et 650 militaires. Sa mission consiste dans un premier temps à planifier et organiser les projets hydrauliques, ainsi que d'en construire les infrastructures. Elle est en outre chargée de la création et de la gestion d'infrastructures militaires.

et de différents documents produits par des acteurs industriels et commerciaux, notamment *Une vision claire pour l'avenir* et *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*. Les publications et communiqués des organismes gouvernementaux responsables officiellement de la sécurité du transport maritime – la Garde Côtière, Transports Canada, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Défense nationale – nous permettront de rédiger le chapitre sur le processus de sécurisation du transport maritime au Canada.

CHAPITRE I

CONTEXTE THÉORIQUE

1.0 Introduction

Les études de sécurité ont connu des transformations importantes au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. Le début de la guerre froide a ouvert ce champ d'études aux chercheurs provenant de diverses disciplines, telles les sciences naturelles et, dans le cas qui nous intéresse, les sciences sociales. Trois débats ont eu en études de sécurité au cours des décennies suivantes : le réalisme par opposition à l'idéalisme (peu après la Seconde Guerre mondiale), l'historicisme comparé au béhaviorisme (années soixante et soixante-dix) et l'évaluation de la discipline des relations internationales (dès le milieu des années quatre-vingt)¹. Alors que les deux premiers débats se sont plutôt intéressés au sujet et à la méthode, le troisième débat propose une théorie de la connaissance sociale construite.

1.1 Les écoles théoriques en études de sécurité

Trois écoles théoriques se sont depuis imposées dans ce domaine : les écoles réaliste, libérale et critique. L'école réaliste domine, à l'époque et encore aujourd'hui, largement et incontestablement le champ des études sécuritaires en relations internationales, notamment depuis les années quarante avec des auteurs tels que E.H. Carr et Hans Morgenthau. Leur théorie repose sur six postulats de base². D'abord, les penseurs réalistes affirment que l'État constitue l'acteur le plus important dans le système international. Il se retrouve donc au centre des enjeux sécuritaires, ainsi que des décisions à prendre concernant ceux-ci. Ensuite, le monde est anarchique, c'est-à-dire qu'il y a absence d'autorité centrale. Par la suite, l'État aspire à maximiser sa sécurité à l'aide de moyens qu'il juge nécessaires. Puis, l'État fait des choix rationnels quand à ces dits moyens. En outre, les penseurs réalistes croient en règle générale que l'État tend à utiliser des moyens militaires pour maximiser sa sécurité. Finalement, ce sont les principes du système international (anarchie, distribution de la puissance) qui déterminent le niveau de sécurité (ou d'insécurité) de l'État.

¹ Thierry Braspenning, « Constructivisme et reflexivisme en théorie des relations internationales », *Cahiers de l'AFRI*, 2003, site Internet visité le 30 juillet 2005
http://www.afri.ct.org/article.php3?id_article=489

² Craig A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, New York, Routledge, 1999, p.55

Dès les années soixante-dix, avec des auteurs tels que Robert O. Keohane et Joseph Nye, l'école libérale s'est voulue une réponse à certains postulats de l'école réaliste. En effet, les postulats de l'école libérale joignent à plusieurs niveaux ceux de l'école réaliste. Tout comme ces derniers, ils prétendent que l'État est un acteur rationnel, qui joue un rôle central en relations internationales et qui évolue dans un monde anarchique⁶. Cependant, il existe une différence dans leur perception des objectifs des États en relations internationales. Alors que l'école réaliste prétend que l'État tendra à choisir les moyens militaires pour maximiser sa sécurité, l'école libérale soutient que les dimensions économiques, politiques et sociales peuvent aussi jouer un rôle essentiel⁷. En outre, les penseurs libéraux croient qu'il peut y avoir coopération entre les États et que les institutions peuvent « réunir » les États ayant les mêmes intérêts et objectifs⁸.

Depuis la fin de la guerre froide, le concept de sécurité a été l'objet de nombreuses discussions en relations internationales. Bien qu'ayant toujours une importance considérable dans les débats théoriques, la sécurité dite traditionnelle, ou l'agenda militaire, n'est plus le seul point de repère pour les politologues. Les écoles dites « critiques » sont nées de ce bouleversement politique inattendu. L'école critique appartient au mouvement théorique post-positiviste et a pris de l'ampleur dès les années quatre-vingt-dix, avec des auteurs tels que Keith Krause, Michael C. Williams et Ken Booth. Cette école prône trois postulats. D'abord, les penseurs critiques doutent de la capacité de l'État à assurer la sécurité des individus, qui devraient être au centre de tout⁹. Ainsi, selon eux, la sécurité transcende les frontières. Ensuite, elle doit favoriser d'abord et avant tout l'émancipation de l'individu, avant de se tourner vers les États, les institutions ou autres regroupements¹⁰. Puis, les penseurs critiques rejettent les discours rationnels sur la sécurité qui, selon eux, ne sont là que pour justifier les *high politics*. Il faut plutôt considérer tous les types de menaces et bâtir un

⁶ Gray, 2000, dans Craig A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, New York, Routledge, 1999 p.179

⁷ Snyder, 2000, dans Craig A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, New York, Routledge, 1999 p.104

⁸ Nye et Keohane, 2000, dans Craig A. Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, New York, Routledge, 1999 p.103

⁹ Keith Krause et Michael Williams, *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, London, UCL Press, 1997, p.78

¹⁰ Ken Booth, « Security and Emancipation », *International Affairs*, no 67, vo.3, 1991, p. 527

« nouveau » discours sur la sécurité, qui pourrait englober les *low politics*¹¹. En somme, les études critiques ne proposent pas explicitement une solution de remplacement aux discours véhiculés par les deux autres écoles. Toutefois, elles touchent un large éventail de domaines dans lesquels leurs principes de base sont exprimés, notamment les études féministes, les études post-structuralistes et les études concernant la sécurité humaine.

1.2 Le constructivisme en études de sécurité

Les définitions diversifiées et dispersées proposées par les différentes écoles théoriques font du concept de sécurité un objet actuellement largement contesté¹². La plupart des spécialistes en sécurité déterminent trois facteurs principaux dans la définition de ce concept : la préservation des valeurs centrales de la communauté, l'absence de menaces contre celle-ci et la formulation d'objectifs politiques par celle-ci¹³. De ce fait, le concept de sécurité pourrait se définir de façon générale comme « ...l'absence de menaces militaires et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir ou préserver une personne ou une communauté, et qui entraînent un risque d'utilisation de la force »¹⁴. Cette définition extrêmement large et qui laisse place à plusieurs types d'interprétations constitue un exemple flagrant des problèmes théoriques rencontrés par les politologues qui cherchent à conceptualiser la sécurité.

Le constructivisme se révèle être un débat d'importance dans les études de sécurité. Sans être une école théorique en soi, ni même une solution de rechange aux courants dominants (réalisme, libéralisme et critique), il se veut un type d'approche ou un cadre d'analyse des relations internationales. Tout comme dans le cas des écoles critiques, le constructivisme a acquis une certaine popularité en science politique vers la fin de la guerre froide, avec notamment les articles de Nicholas Onuf et d'Alexander Wendt. Contrairement aux rationalistes qui s'interrogent sur le « pourquoi » des actions et décisions des acteurs

¹¹ Morgan, 2000, dans Croft, Stuart et Terry Terriff, *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, p.83

¹² Steve Smith et Amitav Acharya, « The Concept of Security Before and After September 11 », *Institute of Defence and Strategic Studies Working papers*, no 23, mai 2002, p.10

¹³ Charles-Philippe David. *La Guerre et la Paix. Approches Contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*. Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p.30

¹⁴ Ibid., p.31

internationaux, les constructivistes s'intéressent au « comment »¹⁵. Dans cette perspective, Krause souligne que les constructivistes cherchent « ...à établir, avant de faire certains choix (qui s'inscrivent dans les chaînes causales), toute une gamme d'alternatives possibles et plausibles et de comprendre comment certains intérêts (tels que « préserver la réputation » ou accroître son prestige ») sont définis et deviennent des facteurs déterminants. En d'autres termes, il s'agit de reconstituer la manière dont se définissent les acteurs, de retrouver leurs intérêts et leurs identités¹⁶ ».

Trois postulats au constructivisme en études de sécurité peuvent être proposés. Tout d'abord, les acteurs du système international se forment (et déforment) à partir de facteurs sociaux, culturels, politiques et matériels. Ensuite, les décisions et les pratiques de ces dits acteurs se fondent sur leurs propres perceptions : « ...les schèmes de cognition qui orientent les pratiques d'un agent ne sont pas le fruit de sa compréhension particulière et isolée. Ceux-ci sont plutôt les fibres d'un « tissu collectif » beaucoup plus vaste leur donnant forme et corps, c'est-à-dire la culture, le langage et les idées qui sont autant d'éléments intersubjectifs producteurs de normes, règles et d'institutions¹⁷ » Le concept de sécurité étant socialement construit, les structures du système international ne déterminent pas les décisions et pratiques de ces acteurs, mais dépendent plutôt des idées partagées par ces acteurs¹⁸. Finalement, la plupart des constructivistes, excepté ceux qui tendent vers le réflexivisme¹⁹, jugent que l'État constitue un acteur central en relations internationales²⁰, mais de manière moins rigide et rationalisante que les tenants des écoles réaliste et libérale. Selon eux, les facteurs culturels et identitaires définiraient les intérêts et les besoins de l'État.

¹⁵ Isabelle Masson, dans MacLeod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.), *Relations Internationales. Théories et Concepts*, Outremont, éditions Athéna, 2004, p.32

¹⁶ Keith Krause, « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Cahiers de l'AFRI*, 2003, p.602, site consulté le 15 mai 2005
http://www.afri.ct.org/article.php3?id_article=489

¹⁷ Masson, *Relations Internationales. Théories et Concepts*, p.32

¹⁸ Alexander Wendt, « Anarchy is What State's Make of It : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol 46, no 2, 1992, p.391

¹⁹ Alex MacLeod, « Les études de sécurité: du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures et conflits*, no 54. 2004, site consulté le 22 septembre 2005
<http://www.conflits.org>

²⁰ Steve Smith et Amitav Acharya, « The Concept of Security Before and After September 11 », *Institute of Defence and Strategic Studies Working papers*, no 23, mai 2002, p.10

Les recherches de Keith Krause s'avèrent intéressantes pour comprendre les concepts d'identité et de culture. Bien que cet auteur soit catégorisé la plupart du temps comme tenant de l'école critique, Krause a utilisé le constructivisme comme cadre d'analyse dans son article « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », où il y explique le concept de « culture de sécurité »²¹. Krause se pose en premier lieu la question suivante : « Comment l'identité des États se définit-elle – et quelle est l'influence des « facteurs culturels » dans la détermination de la menace et des réponses appropriées en matière de politique de sécurité ? ». Il constate que l'analyse des facteurs culturels et identitaires d'un État pour expliquer l'élaboration des politiques de sécurité d'un État est utilisée dans certaines autres théories, dont certaines variantes du réalisme. Elle renvoie généralement au concept de « culture stratégique », qui fait référence au rôle de l'histoire et des institutions d'un État dans sa façon d'aborder les questions militaires. Trouvant cette perspective quelque peu minimaliste, Krause s'est donc penché sur le concept de « culture de sécurité », qui tient non seulement compte de la culture stratégique, mais aussi des divers facteurs historiques et politiques qui peuvent influencer les décisions et les pratiques de l'État en matière de sécurité²².

Pour ce qui est du concept de « culture », il le définit comme étant : «...l'ensemble des idées qui peuvent conditionner la compréhension d'une situation donnée²³ ». Ces idées peuvent comprendre plusieurs niveaux d'analyse de questions sécuritaires, dont le rôle de l'État, des localités, d'institutions et d'organismes. En bref, selon Krause, l'identité et la culture sont intrinsèquement liées. Ainsi, pour analyser la sécurité, il faut donc comprendre les motivations des États (quel niveau de sécurité jugent-ils acceptable? Quels moyens croient-ils appropriés pour y arriver?) et leur comportement respectif dans le système international.

²¹ Keith Krause, « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Cahiers de l'AFRI*, 2003, site Internet visité le 30 juillet 2005
http://www.afri.ct.org/article.php3?id_article=489

²² Keith Krause et Michael C. Williams. *Critical Security Studies : Concepts and Cases*. London, UCL Press, 1997. p.17

²³ Keith Krause. « Approche critique et constructiviste des études de sécurité », *Cahiers de l'AFRI*, 2003, site Internet visité le 30 juillet 2005
http://www.afri.ct.org/article.php3?id_article=489

1.3 L'École de Copenhague

Il existe de multiples courants de pensée dans le cadre constructiviste, malgré le fait que les travaux des théoriciens constructivistes de l'École de Copenhague dominent. Celle-ci désigne l'ensemble des auteurs en sciences sociales qui se penchent sur le concept de sécurité à partir des thèses de deux chercheurs de la Copenhaguen Peace Research Institute, Barry Buzan et Ole Waever. Barry Buzan est l'un des premiers politologue à s'être intéressé à l'élargissement de la conceptualisation de la sécurité avec son fameux ouvrage *People, States and Fear*²⁴. Selon lui, celui-ci, qui touche les secteurs militaire, politique, économique, sociétal et environnemental, est dû à l'apparition de nouvelles menaces objectives dans le monde d'après-guerre froide. Buzan définit le concept en trois points. Tout d'abord, il souligne que l'« objet sécurisé » doit nécessairement avoir une grande valeur physique ou morale pour un groupe ou une société en particulier. Ensuite, il doit y avoir une menace existentielle vis-à-vis de l'objet sécurisé. Il définit la menace comme étant un danger capable d'entamer l'intégrité du dit objet. Puis, une ou plusieurs mesure(s) doivent être prises pour contrer cette menace. Ainsi, les questions militaires ne sont pas toutes reliées expressément à des enjeux sécuritaires. Selon Buzan, elles touchent surtout le domaine de la politique étrangère d'un pays.

Buzan s'est interrogé sur le processus par lequel un agent quelconque est désigné en termes de sécurité : quel est l'objet de la menace, quand, où et pour qui le devient-il et comment est-il finalement pensé comme un enjeu sécuritaire. Plus précisément, il n'existe pas d'objectivité, ni même de complaisance, lorsqu'il est question de sécurité. Tout dépend de la valeur accordée par un groupe quelconque à tel objet. Il s'agit, pour ce groupe, de faire accepter sa vision de la sécurisation aux acteurs concernés (gouvernements, organismes, etc.). Un objet peut donc devenir « sécurisé » dans le discours, tandis qu'un autre peut être « désécurisé ». C'est ce qu'on appelle le processus de sécurisation et de désécurisation. De ce fait, comment un objet est sécurisé ou désécurisé? Les dirigeants de l'État occupent bien entendu une place privilégiée dans le discours sur la sécurité. Toutefois, Buzan affirme que

²⁴ Buzan, Barry. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner (2e ed.), 1991, 383 pages

certaines sécurisations peuvent être contestées par l'opinion publique et s'effondrer au bout d'un certain temps (par exemple, la guerre du Vietnam).

Ole Waever constate un élargissement du concept de sécurité au cours des années quatre-vingt, surtout avec les différentes recherches sur les notions de sécurité des individus et sécurité humaine. Selon lui, dissocier sécurité et État s'avère une erreur, car les modèles dits « alternatifs » de sécurité manquent de clarté et de précision. Waever donne comme exemple les travaux de Galtung, un tenant de l'école critique. Il lui reproche de faire de la sécurité des individus un concept trop inclusif et insuffisamment explicatif ou critique des approches plus traditionnelles.

« First, the concept of security becomes all-inclusive and is thereby emptied of content; second, the lack of explicit attention to the connotative core of classical security makes the Galtung/Oberb approach an innocent contributor to the reproduction –and even expansion– of securitization; and, third, there is a lack of political effect on security, as traditionally defined²⁵ »

Waever s'intéresse plutôt à l'origine à la thèse avancée par Buzan dans *People, States and Fear*. Buzan analyse le concept de sécurité sous trois angles : individuel, national et international. Il prétend que le niveau étatique prime, mais qu'il peut être influencé par diverses dynamiques socio-politiques provenant des autres niveaux. Waever n'abonde pas dans le même sens que Buzan sur cette question et préfère analyser la sécurité sous la perspective conceptuelle de la souveraineté étatique : « ...the label « security » has become the indicator of a specific problematic, a specific field of practice²⁶ ». Il se base sur l'image d'un sablier pour expliquer sa pensée. Alors que les niveaux individuel et international se trouvent de part et d'autre du sablier, la sécurité nationale fait le lien entre les deux : « Security, in other words, has to be read through the lens of national security²⁷ ». En somme, Waever croit que les problèmes de sécurité ont évolué au cours de l'Histoire, bien que les questions militaires importent toujours. Cependant, ses enjeux principaux –la sauvegarde de

²⁵ Ole Waever, « Securitization and Desecuritization », dans R.D. Lipschultz (dir.) *On security*, New York, Colombia University Press. 1995, p. 48

²⁶ Ibidem, p.50

²⁷ Ibidem, p.49

la souveraineté étatique et la défense de l'intégrité territoriale- sont restés fondamentalement les mêmes.

Dans le même ordre d'idées, Waever associe le terme « sécurisation » à « ...l'ensemble des pratiques discursives dont l'énonciation sécurise un enjeu ou un objet de la politique intérieure (l'immigration) ou extérieure des États (le terrorisme)²⁸ ». Selon lui, ces pratiques discursives dites performatives appartiennent à des « professionnels de la sécurité », qui construisent socialement la façon dont sera abordé le concept de sécurité. Le discours de la sécurité étant ainsi intimement lié aux actions et décisions qui en découlent, les autorités ont généralement ce pouvoir de sécuriser et de désécuriser un objet²⁹. Dans cette perspective, la sécurisation est le processus de production de la sécurité, où l'on nomme un objet et ce qui le met en péril.

«Security signifies a situation marked by the presence of a security problem and some measure taken in response. Insecurity is a situation with a security problem and no response (...) Consequently, transcending a security problem by politicizing it cannot happen through thematization in security terms, only away from such terms³⁰».

La sécurisation représente, selon Waever, les rapports de l'objet à sécuriser avec le monde qui le construit : « ...we can regard security as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act³¹ ».

1.4 Limites de l'École de Copenhague

Bien que les réflexions des chercheurs de l'École de Copenhague sur le concept de sécurité soient saluées par de nombreux auteurs en relations internationales, leur approche sur la sécurisation s'avère limitée sur certains points. D'une part, l'identité et le rôle des acteurs qui maîtrisent les pratiques discursives sur la sécurité sont plus ou moins flous. Buzan affirme

²⁸Frédéric Guillaume Dufour et Mélanie Roy, dans MacLeod, Dufault et Dufour. *Relations Internationales. Théories et concepts*. Outremont, éditions Athéna, 2004 p.59

²⁹ Catherine Courchesne et Nicolas Adam, dans MacLeod, Dufault et Dufour. *Relations Internationales. Théories et concepts*. Outremont, éditions Athéna, 2004. p.213

³⁰ Ole Waever. « Securitization and Desecuritization », dans R.D. Lipschultz (dir.) *On security*. New York, Colombia University Press, 1995, p.56

³¹ Ibidem, p.55

que l'État se trouve au centre du processus décisionnel, tandis que Waever, plus « englobant » en même temps que moins précis, croit que les élites et les autorités jouent un rôle essentiel dans la formulation de la sécurité. On peut reprocher à Buzan et Waever un certain « stato-centrisme » ou, du moins, un « élito-centrisme », alors qu'il existe une multitude d'acteurs dans une société qui forment et déforment les normes et valeurs de la collectivité. On peut répondre à cela que Buzan et Waever ont toujours défendu l'idée qu'ils souhaitaient étudier les pratiques discursives qui amènent à des actions et décisions concernant la sécurité, et non pas les acteurs en tant que tels.

D'autre part, le fait que Buzan et Waever se bornent à étudier l'acte de langage pour expliquer la sécurisation limite le champ d'analyse. Bigo soutient que l'approche des chercheurs de l'École de Copenhague n'est pas suffisamment centrée sur les agents sociaux et les rapports de pouvoir entre eux³². Baser une théorie sur la seule philosophie du langage réduit considérablement les possibilités d'analyse et met de côté les individus et institutions qui peuvent influencer le processus décisionnel. Une analyse dite plus sociologique pourrait amener des éléments explicatifs supplémentaires pour comprendre la formulation de la sécurité. Il faudrait pour cela faire une étude approfondie du rôle et des interactions entre différents acteurs de la société, ce qui s'avérerait extrêmement complexe en fin de compte.

En somme, le constructivisme ne tente pas de répondre à la question « qu'est-ce que la sécurité? ». Il cherche plutôt à interpréter les phénomènes qui peuvent influencer la perception de cette dernière. Les acteurs qui la modifient se retrouvent donc responsables du monde qu'ils construisent. Les travaux d'Ole Waever sur les processus de sécurisation semblent indiqués pour décrire les dynamiques induites par les événements du 11 septembre. En effet, nous pourrions décortiquer les principaux éléments qui ont amené à construire un discours sécuritaire autour de la question du transport maritime. Dans le prochain chapitre, nous décrirons la situation du transport maritime durant la période de 1998 à 2001, afin de comprendre le contexte dans lequel s'est développé l'actuel processus de sécurisation.

³² Bigo, dans Alex MacLeod. « Les approches critiques de la sécurité », *Cultures et conflits*, no 54, 2004, site visité le 30 juillet 2005.
<http://www.conflits.org>

CHAPITRE II

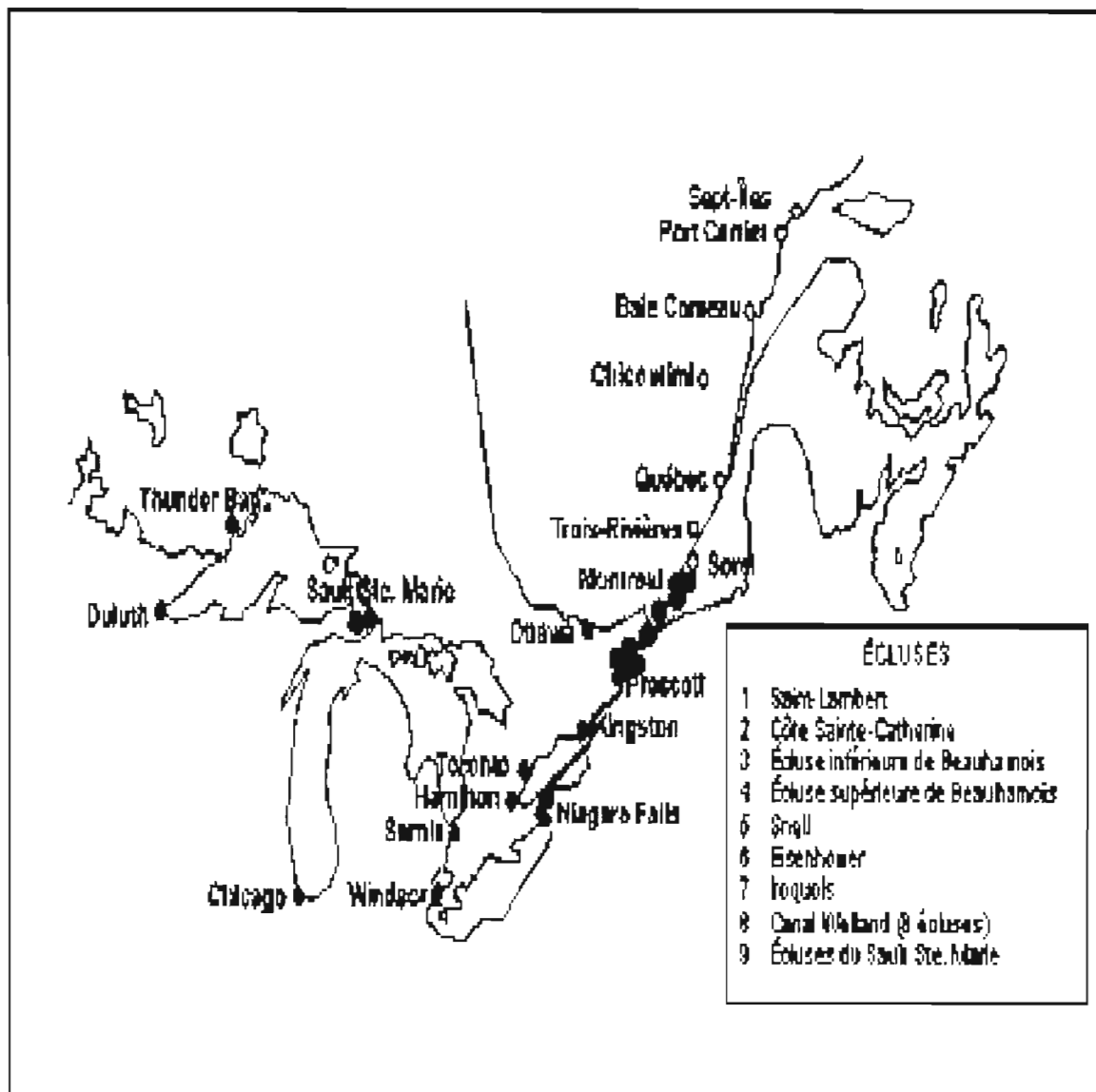
DÉFIS DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT DE LA LOI MARITIME DE 1998 AUX ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE

La Voie maritime du Saint-Laurent est un espace commercial géré conjointement par le Canada et les États-Unis et qui s'étend sur plus de 3700 kilomètres, du golfe Saint-Laurent jusqu'aux ports de Duluth, dans le Minnesota. Toutefois, selon la loi qui l'a créé, elle se limite à la division comprise entre Montréal et le lac Érié. Avant d'entrer dans la Voie à proprement parler, les navires en provenance du golfe du Saint-Laurent doivent passer par le chenal situé à l'est de Montréal. Par la suite, ils empruntent les cinq écluses canadiennes et les deux américaines de la section Montréal-lac Ontario, pour atteindre le canal Welland, qui relie le lac Ontario au lac Érié³. S'ils parviennent à Sault Sainte-Marie, les navires traversent quatre écluses américaines (Poe, MacArthur, Sabin et Davis) pour accéder au lac Supérieur et à la tête des Grands Lacs du Canada (Thunder Bay et Duluth). Ces dernières sont administrées par l'USACE.

Dans ce chapitre, nous expliquerons ce que sont la Voie maritime et le cadre de ses activités. Nous ferons d'une part un bref historique des principaux débats auxquels la Voie maritime a été confrontée lors de sa création. D'autre part, nous expliquerons l'impact de l'adoption de la Loi maritime du Canada de 1998 sur celle-ci et les différentes priorités établies par des acteurs politiques et économiques pour faire d'elle un espace commercial compétitif.

³ Les écluses ont toutes 233,5 mètres de longueur de sas, 24,4 mètres de largeur et 9,1 mètres de profondeur (au-dessus des seuils). Les chenaux et les canaux de la Voie maritime ont une largeur minimum de 61 mètres lorsqu'ils ont deux berges, de 91,4 mètres lorsqu'ils n'ont qu'une berge, et de 137,2 mètres sur le parcours libre. Leur profondeur atteint 8,2 mètres.

2.1.0 Figure 1. Les écluses de la Voie maritime du Saint-Laurent³⁴



2.1 Qu'est-ce que la Voie maritime?

2.1.1 Les origines de la Voie maritime

La relation entre le Canada et les États-Unis concernant la Voie maritime du Saint-Laurent repose sur des décennies de pourparlers entre les deux pays³⁵. Les questions de sécurité et de

³⁴ Site Internet de l'Étude de la Voie maritime du Saint-Laurent, site consulté le 8 mai 2005
<http://www.gls-study.com/images/ecluses.gif>

respect de la souveraineté sont au centre de leurs préoccupations. Dès la fin de la Révolution américaine, les États-Unis signent divers accords avec le Canada afin d'avoir le droit de pêche et de commerce sur le fleuve Saint-Laurent, puisque ce dernier coule surtout dans les frontières canadiennes. Le traité de Washington, qui instaure officiellement les normes de navigation sur le fleuve, est signé en 1871.

À la fin du dix-neuvième siècle, le développement industriel, économique et démographique provoque un accroissement important du domaine des transports, notamment pour l'expédition de produits céréaliers et miniers. Les canaux déjà existants à l'époque (Welland, Lachine) obtiennent un succès mitigé pour deux raisons principales. D'une part, l'expansion du secteur ferroviaire, un système rapide qui fonctionne durant la période hivernale, entame une partie des marchés est-ouest³⁵. D'autre part, le canal Welland éprouve des difficultés à s'adapter à l'augmentation généralisée de la taille des navires.

Les commerçants canadiens et américains commencent, dans ce contexte, à faire pression pour améliorer les capacités du transport maritime. Diverses propositions sont étudiées par les deux gouvernements. Au cours de la seconde partie du vingtième siècle, certains leaders politiques canadiens militent pour la création d'un canal entre Montréal et la Baie Georgienne³⁶. Celui-ci permettrait au Canada d'avoir un grand contrôle sur les passages vers les Grands Lacs et d'établir les bases de défense nécessaires pour les protéger. N'ayant pas les fonds pour mettre en œuvre ce projet, Ottawa opte pour l'amélioration des infrastructures du canal Welland et la développement du canal Sault Sainte-Marie. Le gouvernement canadien a jugé cette dernière solution compatible avec les besoins de défense du Canada et y a finalement donné son accord, ce qui a repoussé l'échéance d'une réflexion plus large sur le transport maritime canado-américain³⁷. À force de pression des milieux économiques, les

³⁵ *Le projet canado-américain*. 20 mars 1957. Télévision. 1 min. 38 s. Montréal : Radio-Canada

³⁶ William H. Becker, *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*. San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, p.3

³⁷ W.R. Willoughby, *The St. Lawrence Waterway: A Study in Politics and Diplomacy*. Madison, The University of Wisconsin Press. 1961, p.30

deux pays créent en 1895 une commission mixte des voies navigables en eaux profondes, qui se prononce deux ans plus tard pour la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent³⁸.

En 1900, un comité d'ingénieurs civils et militaires formé par le Congrès américain et chargé d'étudier la faisabilité du projet se dit contre la proposition de la commission. Il soutient que la voie devrait être construite du côté américain. Il considère effectivement que les relations politiques et économiques entre le Canada et la Grande-Bretagne pourraient nuire aux États-Unis, dans la mesure où divers conflits ont opposé les deux puissances, notamment sur le plan des frontières. Construire une voie navigable stratégiquement nécessaire à la défense continentale dans un pays étranger qui peut se retourner contre les États-Unis constituerait donc une erreur, selon le comité³⁹. Ce rapport a eu peu d'impact, mais a tout de même mis de l'avant les différents problèmes en matière de sécurité.

Outre les diverses études de faisabilité sur les plans technique et économique qui ont eu lieu, le Canada et les États-Unis ont créé en 1909 la Commission conjointe internationale, organisme doté de pouvoirs beaucoup plus vastes que son prédécesseur⁴⁰. La Première Guerre mondiale interrompt les négociations et les travaux d'amélioration des canaux, tout en provoquant de nombreux arguments en faveur de la construction d'une voie navigable, notamment l'expansion commerciale et industrielle. Du côté américain, l'USACE effectue des études de faisabilité qui mettent l'accent sur des considérations économiques plutôt que sécuritaires⁴¹.

Reprenant les discussions en 1921, les deux pays proposent de signer en 1932 le Traité de la Voie navigable en eau profonde Grands Lacs/Saint-Laurent, qui favorise le développement conjoint des ressources électriques et de la navigation. Le Sénat américain, influencé par la forte opposition de grandes entreprises dans les domaines portuaire et ferroviaire, bloque le projet. Constatant que ce rejet a été une erreur, surtout en considérant les besoins

³⁸ *Un chantier unique au monde*. 27 juin 1969. Télévision. 1 min. 39 s. Montréal : Radio-Canada

³⁹ W.R. Willoughby. *The St. Lawrence Waterway: A Study in Politics and Diplomacy*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1961, p.30

⁴⁰ *Un chantier unique au monde*. 27 juin 1969. Télévision. 1 min. 39 s. Montréal : Radio-Canada

⁴¹ William H. Becker. *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*, San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, p.10

énergétiques de la production de guerre, le Canada et les États-Unis tentent de négocier en 1941 l'Accord sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, qui ne sera pas ratifié non plus par le Sénat⁴².

Face au refus américain de participer au projet d'aménagement d'une voie navigable et las des tergiversations, le premier ministre du Canada, Louis Saint-Laurent, annonce à l'administration Truman l'intention du Canada de construire une voie maritime exclusivement sur son propre territoire⁴³. Cela explique la position du Pont international de la Voie maritime construit à sa hauteur sur le canal Cornwall, qui aurait fait partie du trajet canadien (l'idée ne sera abandonnée officiellement qu'en 2000, après que le gouvernement canadien ait estimé les coûts d'entretien à long terme du Pont international)⁴⁴.

En 1951, le Parlement canadien vote la Loi sur l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui permet la construction d'ouvrages de navigation du côté canadien du fleuve, et la Loi sur l'aménagement de l'énergie des rapides internationaux, qui autorise la Commission hydro-électrique de l'Ontario de participer à la construction d'une centrale dans la section des rapides internationaux du Saint-Laurent⁴⁵. Ce projet s'est réalisé conjointement avec un organisme américain.

En 1952, la Commission conjointe internationale autorise au Canada et aux États-Unis le développement hydro-électrique pour favoriser l'aménagement de la Voie maritime sous un contrôle canadien. En 1953, les États-Unis font un pas en avant vers une collaboration avec le Canada : la Commission fédérale de l'énergie accorde un permis de cinquante ans à la *Power Authority of the State of New York* (PASNY) en vue de participer aux travaux. Cependant, cette décision se heurte de nouveau à une contestation marquée de la part des grandes entreprises américaines, qui amène les partis jusqu'en Cour suprême. En outre, le Département de la Défense et l'USACE ne souhaitent pas confier des dossiers techniques à la

⁴² *Un chantier unique au monde*. 27 juin 1969. Télévision. 1 min. 39 s. Montréal : Radio-Canada

⁴³ Canada. Transports Canada. *Les Transports au Canada*. Ottawa, 2000.p.99

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ *Une inauguration royale*. 28 juin 1959. Télévision. 6 min. 27 s. Montréal : Radio-Canada

PASNY afin de conserver un certain contrôle sur le projet⁴⁶. L'USACE a finalement gardé l'ensemble des documents, tout en permettant à PASNY de les consulter au besoin. Prenant part activement aux réflexions concernant l'appui américain à la création d'une voie navigable, il s'est dit en faveur d'une telle initiative dans la mesure où cette dernière favoriserait la défense du territoire américain.

Le Congrès autorise en fin de compte les travaux en 1954 pour trois raisons principales⁴⁷. Tout d'abord, l'administration Eisenhower a compris l'importance stratégique de cet enjeu qui mène au centre des États-Unis et du contrôle nécessaire à exercer sur cette dernière. Ensuite, les grandes entreprises américaines dans le secteur des minerais cherchent à établir des relations avec le Québec et le Labrador pour le commerce des matières premières, principalement le fer. Selon elles, la Voie maritime favoriserait ce type d'échanges. Puis, le fait que certaines taxes et tarifs seraient appliqués au transport des marchandises a convaincu le Congrès de l'avantage financier de cette dernière à long terme.

Les États-Unis adoptent la même année le Seaway Act, qui crée la Saint Lawrence Seaway Development Corporation (SLSDC)⁴⁸. Ils acceptent officiellement en 1954 de collaborer au projet en construisant un canal et deux écluses, qui vont permettre de contourner le barrage hydro-électrique de l'île Barnhart-Cornwall. La nouvelle a créé toutefois une certaine commotion au Département de la Défense : le Congrès n'a pas mentionné l'USACE pour les futurs travaux, alors que ce dernier est généralement chargé de la construction des principales infrastructures maritimes aux États-Unis⁴⁹. Cette omission peut s'expliquer en partie par une décision de l'administration Eisenhower, qui cherche à inclure les divers niveaux d'autorité civils et militaires pour ce projet d'envergure et éviter d'en laisser le contrôle au secteur militaire.

⁴⁶ William H. Becker, *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*, San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, p.25

⁴⁷ Ibidem, p.18

⁴⁸ La Saint Lawrence Seaway Development Corporation est une société d'État chargée de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de la partie américaine de la Voie maritime du Saint-Laurent depuis 1954. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site officiel de la Saint Lawrence Seaway Development : <http://www.seaway.dot.gov>

⁴⁹ William H. Becker, *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*, San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, p.29

Le Département de la Défense convainc l'administration Eisenhower de l'importance de l'expertise de l'USACE, puisque ce dernier établit depuis plus de cent ans des liens privilégiés avec le gouvernement canadien concernant la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs⁵⁰. L'USACE et la SLSDC devant tous deux se rapporter au secrétaire des Forces Armées, désigné par le secrétaire à la Défense, d'autres tensions se sont produites au sein de l'administration américaine. L'USACE ne souhaite pas jouer un rôle de subordonné par rapport à la SLSDC et cherche à prendre le contrôle complet des opérations⁵¹. Entre-temps, le Canada et les États-Unis concluent une entente sur le montant des travaux : le Canada assume 336 millions de dollars américains sur 470.

Du côté canadien, divers acteurs politiques et économiques ne voient pas d'un bon œil la mise en place de la Voie maritime. Certains industriels montréalais craignent le déplacement de l'économie canadienne vers l'ouest. Toutefois, les opportunités offertes par le nouveau trafic maritime en séduisent plus d'un : « ...les spéculations sur les terrains de la Rive-Sud de Montréal se multiplient pendant et après les travaux de la voie maritime. Des terres changent de mains plus de six fois par an, et la plus-value est tel que tout un projet industriel est mis sur pied aux portes de la métropole⁵² ». Au Québec, le premier ministre, Maurice Duplessis, s'oppose jusqu'aux derniers instants au projet : «... le projet de la canalisation a coûté excessivement cher, beaucoup plus cher que ce qui était prévu au départ. Il n'y a pas de débouchés pour le Québec pour l'électricité produite. Nous n'avons pas voulu participer aux travaux de canalisation, car on voulait laisser les autorités concernées s'en occuper. Nous avons les mains libres⁵³ ». Pendant que les discussions des deux côtés de la frontière prennent de l'ampleur, les deux gouvernements négocient durant la construction diverses ententes sur la navigation et l'hydroélectricité. Les travaux s'achèvent en 1959.

En somme, l'analyse des origines de la Voie maritime du Saint-Laurent démontre la relation complexe entre le Canada et les États-Unis. Son importance politique, économique et

⁵⁰ Ibidem, p.33

⁵¹ Ibidem, p.45

⁵² *Un chantier unique au monde*. 27 juin 1969. Télévision. 1 min. 39 s. Montréal : Radio-Canada

⁵³ *La voie maritime : bilan et perspectives, 20 ans après*. 13 juillet 1979. Télévision. 20 min. 27 s. Montréal : Radio-Canada

stratégique a été un sujet de débats non seulement entre les deux pays, mais aussi entre acteurs qui les constituent.

2.1.2 Un départ difficile, un commerce en mouvance

Au cours des six premières années suivant sa création, la Voie maritime du Saint-Laurent a plus ou moins répondu aux attentes de ses partisans. La SLSDC se montre incapable de respecter ses engagements financiers vis-à-vis du Trésor américain, en plus des coûts élevés d'entretien⁵⁴. D'autre part, les adversaires au projet d'une voie navigable cherchent toujours à mettre des bâtons dans les roues de l'entreprise par le biais des tribunaux, en empêchant notamment la SLSDC de faire une campagne de publicité pour faire connaître les avantages du commerce maritime. Dans un même temps, les pouvoirs et les responsabilités de l'USACE diminuent de plus en plus. Son rôle consistera au cours des trois décennies suivantes à effectuer des études sur l'extension de la saison de navigation pour le compte de la SLSDC, dont le *Great Lakes-St Lawrence Seaway Navigation Season Study : Final Survey Report* déposé en 1979⁵⁵.

La Voie maritime du Saint-Laurent a pris une certaine expansion à la fin des années soixante. Elle a peu à peu contribué au développement des ports dans l'est du Québec, tout en permettant un trafic plus rapide et efficace à l'intérieur du continent américain. Depuis son ouverture, elle a acheminé plus de 2,2 milliards de tonnes de marchandises pour un total de 265 milliards de dollars⁵⁶. Elle donne accès à une quinzaine de ports internationaux et une cinquantaine de ports régionaux canadiens et américains. Par ailleurs, elle se trouve au cœur d'un dispositif intermodal important pour l'économie nord-américaine. Une quarantaine d'autoroutes provinciales et interétatiques relient ses infrastructures portuaires aux grands centres industriels et commerciaux américains et canadiens. De plus, une trentaine d'entreprises ferroviaires desservent ses ports. Elle engendre directement et indirectement plus de 17 000 emplois au Canada et 3 milliards de dollars de profit, ainsi que 50 000 emplois

⁵⁴ William H. Becker, *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*, San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, p.123

⁵⁵ Stratégies Saint-Laurent. *Études sur le réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent. Suivi du dossier*. Québec, juillet 2004, p.13

⁵⁶ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2002*, Montréal, 2003, p.4

et 2 milliards de dollars aux États-Unis⁵⁷. Elle constitue donc un mode d'accès privilégié au marché continental et un axe essentiel au commerce canado-américain.

Toutefois, le bilan des vingt premières années de la Voie maritime est mitigé pour trois raisons principales. Tout d'abord, elle n'a jamais pu s'auto-financer; le « boum » économique escompté par les gouvernements canadien et américain ne s'est jamais produit. Étant donné que le capital investi n'a pu être récupéré, les deux pays ont pris conjointement la décision d'effacer la dette pour repartir à zéro⁵⁸. Ensuite, très peu de navires océaniques ont la capacité de se rendre jusqu'aux ports des Grands Lacs. Puis, la Voie maritime s'est concentrée en premier lieu sur le trafic des matières premières, en mettant de côté les produits transformés. Certains analystes soutiennent qu'elle a découragé la création d'industries secondaires, puisque les entreprises dont l'intérêt était de se rapprocher des sources de minerai canadien n'ont plus jugé bon de se déplacer⁵⁹.

Au milieu des années quatre-vingt, la compétitivité de la Voie maritime du Saint-Laurent est durement affectée. D'une part, le commerce des céréales connaît une chute importante due à divers facteurs internationaux, notamment le repli commercial de l'ancienne Union Soviétique, l'autosuffisance agricole grandissante de l'Europe et les débouchés économiques asiatiques favorables aux ports de la côte ouest⁶⁰. À la même époque, le marché du fer américain délaisse les mines du Québec et du Labrador pour développer les sites aux États-Unis. La diminution constante du trafic s'est interrompue vers la fin des années quatre-vingt-dix, tout en poussant certains analystes à s'interroger sur la réelle stabilité d'un tel dispositif maritime sur la côte est. D'autre part, la taille des navires a sensiblement augmenté au cours des quarante dernières années. En effet, les débuts de la conteneurisation ont remis en

⁵⁷ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, p.2

⁵⁸ *La voie maritime : bilan et perspectives, 20 ans après*. 13 juillet 1979. Télévision. 20 min. 27 s. Montréal : Radio-Canada

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ US Army Corps of Engineers. Great Lakes and Ohio River Division. *Reconnaissance report: Great Lakes navigation system review*. juin 2002, site Internet visité le 30 juillet 2005 http://www.lre.usace.army.mil/index.cfm?chn_id=1483

question les critères Panamax⁶¹ et a créé une génération de navires beaucoup plus massifs (« post Panamax »). Bien que plus de 70% de l'ensemble de la flotte mondiale puisse traverser la Voie maritime, la capacité en termes de masse de ces navires et des porte-conteneurs s'avère minime (respectivement 13% et 5%). En bref, la Voie maritime connaît des difficultés depuis sa création qui compromettent son développement économique. Elle doit donc relever des défis de taille pour faire face à l'intensification de la concurrence internationale.

2.1.3 La commercialisation de la Voie maritime

Dans ce contexte, des changements structurels et organisationnels s'imposent pour augmenter l'efficacité de l'industrie et du commerce maritimes canadiens⁶². En 1994, Transports Canada a entrepris une étude examinant l'administration et le cadre réglementaire de cette question. L'année suivante, le Parlement a chargé le Comité permanent des transports de la Chambre des communes d'effectuer une analyse de ce secteur et de proposer une série de recommandations. L'une d'entre elles exhorte Transports Canada à consulter les acteurs industriels et commerciaux pour la mise en place d'un système équitable et efficace pour tous. La Politique maritime nationale, née de cette initiative, a été adoptée par le gouvernement la même année : « La politique a pour objet de renforcer la discipline commerciale dans le secteur maritime et d'en accroître l'efficacité, de réduire les coûts et de donner aux localités un plus grand contrôle sur leurs ports. Par ailleurs, elle permet au gouvernement de se concentrer sur les priorités élémentaires que sont la sécurité et la viabilité⁶³ ». Pour ce faire, elle propose diverses pistes de réflexion, telles la redéfinition du rôle gouvernemental, l'harmonisation des normes concernant les infrastructures, la cession des ports et la diminution des coûts généraux d'exploitation.

⁶¹ Le standard Panamax, ou les dimensions maximales des navires pour traverser le canal de Panama, touche une partie de plus en plus importante d'embarcations sur le plan international. Les mesures du navire doivent être de 294,1 mètres de longueur et 32,3 mètres de largeur et avoir un poids maximum de 65 000 tonnes.

⁶² Débats au Parlement, Hansard Révisé, 1015, no 045, site consulté le 3 janvier 2005
http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/houst/debates/045_1997-12-05/han045_1015-f.htm

⁶³ Ibid.

En 1998, le Parlement adopte la Loi maritime du Canada⁶⁴, qui met en œuvre la Politique maritime nationale. Un élément-clé de cette dernière concerne la commercialisation de la portion canadienne de la Voie maritime du Saint-Laurent. Cette décision a sonné le glas de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent (AVMSL), une société d'État chargée de la gestion et de l'exploitation de la portion canadienne depuis 1954. Le 1^{er} octobre 1998, celle-ci a confié l'ensemble de ses pouvoirs et le contrôle des opérations à la CGVMSL. Seules les infrastructures non reliées à la navigation, avant sous la juridiction de l'AVMSL, ont été transférées à la société « Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée » et à la « Société des ponts fédéraux Limitée ». Le gouvernement a toutefois gardé le pont Saint-Louis de Gonzague, le pont Valleyfield et le tunnel Townline. La CGVMSL se charge de les gérer au nom de Transports Canada. Il est à noter que le fédéral continue de jouer un rôle actif, puisqu'il reste le propriétaire des infrastructures, en plus de conserver la capacité de réglementer la navigation. S'il le juge nécessaire, il peut même retirer ses fonctions à la CGVMSL afin de les exercer lui-même. La Voie maritime est ainsi considérée comme « commercialisée », et non pas privatisée.

La CGVMSL s'est donnée comme mission de « ...faire transiter économiquement et efficacement les navires dans un réseau de voies navigables sécuritaire, fiable et écologique pour répondre aux besoins de transport des clients⁶⁵ ». Dans cette perspective, elle a effectué des changements dans la culture de la Voie maritime. D'une part, il s'agit de la penser en termes de rendement plutôt que de bureaucratie⁶⁶. D'autre part, elle espère renforcer les partenariats déjà amorcés sous l'autorité de l'AVMSL, notamment au sein des ministères et organismes canadiens, mais aussi avec son homologue américain la *Saint Lawrence Seaway Development Corporation* (SLSDC), une société d'État créée en 1954 qui a pour buts la construction, l'exploitation et l'entretien de la portion américaine.

⁶⁴ Loi maritime du Canada, 1998, site Internet consulté le 4 janvier 2005.

<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-6.7/130435.html#rid.130456>

⁶⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1998*. Montréal, 1999, p.3

⁶⁶ Ibidem, p.9

De ce fait, l'adoption d'une vision commune par les différents intervenants industriels et commerciaux se retrouve au cœur des préoccupations de la nouvelle administration. Ces facteurs touchent plusieurs acteurs qui proviennent de divers secteurs des sociétés canadienne et américaine, dont les domaines politique, organisationnel, institutionnel et économique. Au cours des années suivantes, la Corporation s'est efforcée de faire face à la concurrence internationale en tentant de concilier les façons de faire de tous ces acteurs. En résumé, la Loi maritime du Canada a transformé le mode de gestion de la Voie maritime, en favorisant une approche basée sur le rendement et le partenariat entre les divers intervenants concernés.

2.2 La Voie maritime de 1998 à 2001 : des défis à relever

Lors de sa création, la CGVMSL a établi cinq priorités : le plan d'entreprise, la clientèle, les infrastructures, la compétitivité et les employés⁶⁷. Le plan d'entreprise quinquennal touche les frais d'exploitation et de renouvellement, et les revenus prévus. Selon une entente de rentabilité signée avec Transports Canada, il prévoit des dépenses de 128 millions de dollars, un montant fixe non-réajustable qui doit être examiné tous les ans par deux membres de la CGVMSL et deux membres du gouvernement⁶⁸.

En outre, cette même entente oblige la Corporation à augmenter de 2% par année les péages pour les cinq premières années de son administration et rehausser le taux par la suite, si la Corporation ne s'en tient pas aux objectifs fixés par son plan d'entreprise⁶⁹. Afin de répondre à ces attentes, la Corporation a identifié un certain nombre d'enjeux, dont la question de l'efficacité opérationnelle. Une firme d'experts-conseil a été engagée en 1998 pour proposer des pistes de solutions, afin d'améliorer la productivité. Dans ce contexte, elle a effectué une étude sur le fonctionnement des écluses pour l'amélioration de la planification et du processus de passage des navires. Présentées au Comité de gestion en mars 2000, diverses

⁶⁷ Ibidem, p.5

⁶⁸ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1999*, Montréal, 2000, p.15

⁶⁹ Ibidem, p.8

recommandations en sont ressorties, dont une formation plus adaptée aux employés et la mise en place d'une procédure d'éclusage à deux personnes⁷⁰.

Un autre enjeu d'importance est la régionalisation structurelle⁷¹. La CGVMSL a en effet jugé qu'une réorganisation des services d'ingénierie, d'entretien et d'exploitation dans une telle perspective est souhaitable, étant donné qu'il faut tenir compte des écarts régionaux pour une intégration plus efficace. La mise en œuvre de ce projet a eu lieu dès 2000, avec pour conséquence un plus grand contrôle des organisations régionales sur le processus de gestion des opérations.

Le respect du plan d'entreprise découle en outre des quatre autres priorités établies par la CGVMSL. Dans ce contexte, cette dernière a mis sur pied en 1999 le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » qui est composé de représentants des ports de Montréal, Duluth et Thunder Bay, d'*American Great Lakes Ports*, ainsi que d'entreprises telles que Cargill, Stelco, Québec Quartier, Algoma et Fednav, et, finalement, de la SLSDC. Ce regroupement d'organismes aux intérêts politiques et économiques disparates a constaté divers problèmes organisationnels et administratifs. En conséquence, il s'est fixé quatre grands objectifs, soit l'amélioration de la gestion, du tonnage et de la compétitivité à long terme, ainsi que l'obtention d'un appui gouvernemental⁷².

Pour y parvenir, il a créé quatre comités. Tout d'abord, le premier élabore des stratégies touchant l'augmentation de l'efficacité du trafic des céréales, qui a connu une baisse radicale au cours des dernières années. Le second s'interroge sur les efforts à faire pour augmenter l'efficacité de la gestion de la navigation. Le troisième examine les marchés, les débouchés et les besoins sur le plan du marketing, pour finalement faire des recommandations globales concernant la manutention et la commercialisation des produits. Le quatrième concerne la création d'une agence de gestion binationale. Ce comité doit relever un défi de taille, puisque

⁷⁰ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*. Montréal, 2001. p.14

⁷¹ Ibidem, p.17

⁷² Ibidem, p.19

le respect de la souveraineté reste un sujet controversé dans cet espace commercial géré conjointement par le Canada et les États-Unis.

Dans la partie suivante de ce chapitre, nous décrirons dans un premier temps la situation commerciale et les enjeux auxquels la Voie maritime est confrontée, afin de mieux comprendre le contexte dans lequel les intervenants du milieu maritime agissent. Nous expliquerons ensuite les grandes lignes du document «Une vision compétitive de la Voie navigable des Grands lacs et du Saint-Laurent» paru en 1997, qui nous fournit un aperçu des préoccupations des acteurs industriels et commerciaux peu avant l'adoption de la Loi maritime du Canada. Puis, nous présenterons les constats du « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » et les conclusions des intervenants ayant travaillé sur le document *Une vision claire pour l'avenir*. Nous tenterons ainsi de prouver que les priorités identifiées dans le document de 1997 sont restées à peu de choses près les mêmes. De la fin des années quatre-vingt-dix jusqu'aux événements du 11 septembre, faire de la Voie maritime un espace commercial compétitif semble être la base des préoccupations établies par les acteurs industriels et commerciaux, mettant quelque peu de côté la question sécuritaire.

2.2.1 La Voie maritime en chiffres (1998-2001)

Le marché maritime international a subi diverses transformations au cours des années quatre-vingt-dix. Outre une diminution généralisée de la demande des céréales et des oléagineux au profit des ports du Mississippi et de la côte ouest, les compagnies ferroviaires deviennent un compétiteur de plus en plus féroce pour le réseau. Provenant à la fois du Canada et des États-Unis, les céréales (le blé, les fèves de soya, le maïs et les graines de lin) se destinent surtout au marché international, et très peu au commerce entre les deux pays. Représentant environ 30% du trafic total sur la Voie maritime, il a connu diverses difficultés durant la période 1998-2001. En 1998, les récoltes canadiennes peu abondantes et la diminution de la demande asiatique au profit des ports de l'ouest ont fait chuter ce commerce de près de 24% par rapport à 1997⁷³. Le trafic américain a toutefois augmenté de plus de 30%, grâce à la disponibilité nouvelle des navires océaniques qui importent l'acier. Il n'est toutefois pas en

⁷³ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 1998*, Montréal, 1999, p.11

mesure d'amortir la diminution générale du trafic, puisqu'il ne représente que le quart du commerce canadien. Les deux années suivantes, le trafic canadien subit de nouveau une baisse, malgré une hausse du côté américain. Toutefois, l'économie des céréales américaines reste très fragile, puisqu'elle dépend en grande partie des navires océaniques faisant l'importation d'acier et de cargaisons générales.

Représentant près de 25% du trafic total de la Voie maritime, le commerce du minerai de fer, en provenance du Québec et du Labrador et à destination des États-Unis, a connu des changements draconiens au cours des années 1998-2001. En 1998, le canal Welland obtient une grande partie du trafic de la section Montréal-Ontario, notamment à la suite de la décision du producteur d'acier Stelco d'expédier le minerai de fer à partir de ses mines du Labrador plutôt que de celles des Grands Lacs⁷⁴. Les années suivantes, cette tendance se maintient, puisque seul le trafic entre les mines du Labrador et la ville de Nanticoke (près du lac Érié) connaît une augmentation.

Constituant près de 10% du trafic total, le commerce du charbon a lui aussi connu des hauts et des bas au cours de la période 1998-2001, surtout sur le plan de l'approvisionnement. Ontario Hydro a haussé fortement sa demande en 1998, tandis que le trafic vers les aciéries de Hamilton et du Nouveau-Brunswick a diminué. De plus, une source sud-américaine ayant repris le trafic du charbon vers le Nouveau-Brunswick, la section Montréal-Ontario a connu une diminution radicale de plus de 60%⁷⁵.

Représentant près de 11% du trafic total, les cargaisons générales ont connu un succès grandissant au cours de la période 1998-2001. L'acier et les brames d'acier font partie intégrante du trafic canado-américain et exigent une main-d'œuvre industrielle importante située aux abords de la Voie maritime. En effet, cinq grands producteurs d'acier aux États-Unis, qui assurent plus de 70% de la production totale des États-Unis, sont situés dans la région du réseau des Grands Lacs. De plus, cette région produit une part importante des machines-outils des États-Unis, avec 70% de sa valeur totale. En 1998, la croissance des

⁷⁴ Ibidem, p.12

⁷⁵ Ibidem, p.13

importations canadiennes et américaines dans le secteur de l'acier a rehaussé le trafic des cargaisons générales de 37% dans la section Montréal-Lac Ontario et de 34,3% dans le canal Welland⁷⁶. L'année suivante, ces importations records ont provoqué toutefois une baisse de 36% du commerce maritime de ce type de produits⁷⁷. En 2000, elles ont cependant augmenté légèrement de 10% dans la section Montréal-Lac Ontario et de 1% dans le canal Welland⁷⁸.

Pour ce qui est de cargaisons en vrac (coke, pétrole, pierre, ciment, produits chimiques), elles constituent environ 27% du trafic total. Elles ont connu une baisse générale durant la période 1998-2001.

En résumé, la Voie maritime est confrontée à diverses difficultés commerciales. Certains produits, notamment les céréales, connaissent des diminutions importantes, tandis que d'autres, dont les cargaisons générales, subissent des hauts et des bas qui rendent ce marché plus ou moins stable et solide. Dans cette perspective, les acteurs industriels et commerciaux de la Voie maritime se sont concertés pour améliorer le rendement du réseau. Dans la prochaine partie de ce chapitre, nous verrons à quelles conclusions ces derniers sont arrivés et quelles sortes de stratégies sont privilégiées pour renverser la vapeur.

2.2.2 L'enjeu de la compétitivité : dimension de première importance des préoccupations canadiennes avant 2001

Étant donné un environnement commercial plus ou moins reluisant, la compétitivité s'avère évidemment un point central dans les préoccupations de la CGVMSL. En effet, cette question liée à la commercialisation de la Voie maritime du Saint-Laurent a suscité plusieurs débats au Parlement canadien. Peu avant l'adoption de la Loi maritime du Canada, le sénateur John C. Bryden s'est opposé vivement à l'importance réservée à cet espace commercial pourtant vital pour l'économie nationale : «...Est-il juste de privilégier un élément de l'infrastructure nationale des transports en lui accordant une plus grande protection qu'aux autres? Peut-on

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 1999*, Montréal, 2000, p.7

⁷⁸ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, p.11

affirmer avec certitude que la Voie maritime est tellement indispensable à l'ensemble du Canada qu'elle mérite et nécessite un traitement particulier?⁷⁹ ». Pour expliquer sa position, le sénateur Bryden s'appuie sur l'argumentaire d'un article paru dans le *Wall Street Journal* qui constate la diminution marquée de la compétitivité de cette dernière depuis les années quatre-vingt⁸⁰. Devant ce bilan financier négatif, le sénateur Bryden juge inapproprié le traitement exceptionnel accordé à celle-ci. Malgré tout, le Parlement a adopté la Loi maritime, laissant à la CGVMSL le soin de répondre aux préoccupations de certains députés et sénateurs.

Dans ce contexte, le document «Une vision compétitive de la Voie navigable des Grands lacs et du Saint-Laurent » paru en 1997 se veut une réflexion sur les besoins de la communauté maritime commerciale et industrielle. Ses auteurs ont divisé leurs recommandations en cinq volets : le partenariat avec le gouvernement, la gestion de la voie navigable, le commerce équitable, la réglementation et l'environnement.

Tout d'abord, le fédéral devrait mettre en place une politique globale⁸¹. Cette dernière doit comprendre un plan stratégique encourageant la collaboration entre Ottawa et l'industrie maritime. Cette recommandation n'a pas eu de suivi efficace, bien que certains partenariats se soient formés au cours des années suivantes. En effet, aucune politique nationale n'a été mise en œuvre.

Ensuite, la gestion de la Voie navigable s'avère une préoccupation de taille pour les compagnies maritimes, dont découle quatre grandes propositions⁸². En premier lieu, ils ont suggéré la commercialisation de la Voie maritime, ce qui s'est produit l'année suivante. En second lieu, ils ont proposé la mise en place d'une structure de gestion binationale. La coopération s'est intensifiée au cours des années suivantes, sans toutefois qu'il soit question

⁷⁹ Débats du Sénat, 1 session, 36^e Législature, volume 137, no 48, 24 mars 1998

⁸⁰ John Urquhart, « U.S. and Canada to revive Once-Grand Waterway: St Lawrence Seaway Traffic declines with shift in trade », *The Wall Street Journal*, 12 mars 1998, p.1

⁸¹ Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir*, 2000, p.36

⁸² Ibidem

d'une stratégie de gestion commune. En troisième lieu, les utilisateurs du réseau devraient collaborer en vue d'une diminution des coûts des services de la Garde côtière, en réfléchissant sur la possibilité de commercialiser ces derniers. En réponse à cette demande, le gouvernement a gelé les droits d'utilisation imposés par la Garde côtière pour une période de trois ans. Bien que la réduction des coûts soit un point de réflexion de premier plan, la commercialisation ne semble pas être une option pour l'instant. Dans un quatrième temps, il paraît impératif pour les auteurs de moderniser le régime de pilotage. L'Office des transports du Canada a procédé à un examen du système de pilotage, dont les résultats sont parus en 2000.

Puis, les auteurs discutent de la question d'un commerce plus « juste » en Amérique du Nord, surtout concernant l'attitude des États-Unis à cet égard. Dans un premier temps, le Canada devrait négocier avec les États-Unis concernant la législation américaine sur les dispenses de cabotage, la propriété des navires et l'utilisation de navires construits à l'étranger, qui empêche l'accès aux marchés aux transporteurs canadiens⁸³. En 2000, les États-Unis n'ont effectué aucun changement à leurs lois. Par ailleurs, la Voie maritime se retrouve victime indirecte des subventions données à des voies navigables concurrentes, dont le Mississippi. Cette situation perdure encore aujourd'hui. De plus, les auteurs s'inquiètent du problème du trafic des céréales, qui diminue d'année en année. Aucune solution ne semble avoir été abordée pour remédier à la question. Un examen sur les transports au Canada a toutefois reconnu l'importance de ce marché, sans conduire à un débat plus sérieux. Comme dernier point, les auteurs cherchent à entamer une réflexion plus large sur l'impact des transformations des règlements et politiques commerciaux. Encore dans ce cas-ci, les résultats se révèlent mitigés. Bien qu'un comité ait examiné la question, aucune amélioration n'a été apportée pour soutenir la compétitivité de la Voie maritime.

Puis, les auteurs préconisent une réforme législative. D'une part, ils souhaitent la mise à jour de la réglementation s'appliquant non seulement au trafic, mais aussi aux infrastructures. La Loi sur la marine marchande du Canada, ainsi que la mise en œuvre de la Loi maritime du Canada, a permis au réseau d'être plus autonome et efficace. D'autre part, les auteurs

⁸³ Ibidem, p.37

proposent une plus grande harmonisation des services et de la réglementation entre le Canada et les États-Unis. Diverses mesures ont été prises pour collaborer plus étroitement avec la Garde côtière américaine et certains autres organismes en vue d'une rationalisation des services maritimes offerts.

Finalement, la question environnementale préoccupe les auteurs. Ils souhaitent la reconnaissance du transport maritime comme moyen d'acheminement des marchandises le plus respectueux sur le plan écologique. Les résultats de cette recommandation sont positifs, puisque le gouvernement discute de plus en plus de cette qualité pour promouvoir la voie navigable.

En somme, les auteurs du document « Une vision compétitive de la Voie navigable des Grands lacs et du Saint-Laurent » se font les porte-parole des besoins globaux des acteurs industriels et commerciaux. Dans un contexte de réforme législative, ce document permet d'établir quelles devraient être les priorités à privilégier au cours des années suivantes, afin d'améliorer la situation de la communauté maritime canadienne.

Durant l'année 2000, le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » a soumis un rapport avec des recommandations pour favoriser la compétitivité du réseau, en collaboration avec le « Forum de gestion des Grands Lacs » sous la direction de la Garde côtière américaine. En parallèle, un regroupement industriel et commercial canadien, composé de l'Association des armateurs canadiens, de la Chambre de commerce maritime, de la CGVMSL, de l'Association des armateurs du Saint-laurent, de la Fédération maritime du Canada et de la Société de développement économique du Saint-Laurent, a soumis un rapport intitulé *Une vision claire pour l'avenir*⁸⁴. D'une part, ce dernier fait le bilan d'un document publié en 1997 par l'Association des armateurs canadiens et la Chambre de commerce maritime « Une vision compétitive de la Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent ». D'autre part, *Une vision claire pour l'avenir* propose des recommandations pour enrichir le travail fait en 1997. Dans cette partie du chapitre, nous esquisserons le portrait des

⁸⁴ Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir*, 2000. 44 pages

préoccupations établies par le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » et *Une vision claire pour l'avenir*. En effet, il existe de nombreux points communs entre les deux documents qu'il peut être intéressant de faire ressortir. Nous démontrerons ainsi la participation de divers acteurs des sociétés canadienne et américaine et l'ancrage d'une culture administrative engendrée par la Loi maritime du Canada.

Les deux documents à l'étude soulignent l'importance que revêt l'espace commercial pour l'économie nord-américaine, qui emploie plus de 65 000 personnes dans diverses sphères d'activité⁸⁵. Ils expliquent ensuite la nature des défis auxquels la Voie maritime devra faire face dans l'avenir. La concurrence maritime s'intensifie d'année en année, à la fois sur le plan national (les ports de la Colombie-Britannique) et international (le Mississippi, l'Europe). En outre, le rapport d'évaluation du transport maritime aux États-Unis *An Assessment of the U.S. Marine Transportation System*, rédigé par un groupe de travail du ministère américain des Transports en septembre 1999, constate que le réseau n'est pas préparé à répondre à la demande croissante, sur le plan commercial comme sur celui des infrastructures⁸⁶. Les deux documents tiennent compte des inquiétudes américaines, en admettant que celles-ci sont partagées la communauté maritime canadienne. Finalement, ils proposent une série de recommandations pour contrer cette compétitivité néfaste pour la réputation et la viabilité du réseau.

Les auteurs du rapport *Une vision claire pour l'avenir* ont identifié quatre pôles d'intervention : le commerce, les infrastructures, l'environnement et la sécurité⁸⁷. En ce qui concerne le commerce, la mondialisation a transformé l'économie mondiale, poussant le Canada à développer de nouveaux marchés tout en concluant des accords commerciaux avec ses partenaires existants. Le Canada peut se targuer de posséder diverses ressources naturelles qui bénéficient d'une forte demande sur la scène internationale. Le réseau revêt une

⁸⁵ Ibidem, p.8

⁸⁶ Marine Transportation System. *An Assessment of the U.S. Marine Transportation System. A Report to Congress*. Septembre 1999, 122 pages

⁸⁷ Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir*, 2000, pp. 9-10

importance stratégique pour la croissance économique du pays, tout en favorisant le développement de certaines régions (dont celle des Grands Lacs).

En ce qui a trait aux infrastructures, le commerce interne entre l'Ouest, l'Ontario, le Québec et les Maritimes dépend de l'aménagement efficace et durable du réseau intermodal. Investir dans le transport maritime alors que les secteurs routier et ferroviaire arrivent à leur point de saturation se montre donc un choix avantageux sur le plan économique pour le Canada.

Puis, la question de l'environnement devient un sujet de réflexion qui prend de l'importance. En effet, le taux élevé de pollution engendré par les secteurs routier et ferroviaire fait du commerce maritime une solution de rechange intéressante. Finalement, la sécurité sur la Voie maritime atteint des sommets, selon les utilisateurs. Peu d'accidents ont eu lieu au cours des dernières années par rapport aux autres domaines de transport, ce qui pourrait s'avérer un atout pour l'avenir sur le plan du marketing. Dans cette perspective, *Une vision claire pour l'avenir* suggère quatre séries de mesures à prendre pour mettre de l'avant ces pôles d'intervention, qui sont partagées pour la plupart par le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime ».

2.2.2.1 Le partenariat

La première série de mesures touche la question des partenariats stratégiques⁸⁸. En premier lieu, le gouvernement et les industries doivent élaborer une politique globale, ce qui n'a toujours pas été atteint, malgré les transformations apportées par la Loi maritime. *Une vision claire pour l'avenir* note que la Voie maritime dépend de la collaboration de divers ministères et organismes fédéraux, dans des secteurs aussi variés que les transports, l'agriculture, l'immigration et l'industrie. Afin d'éviter les dédoublements ou un manque de cohérence, ceux-ci devraient développer une politique commune, dont la voix principale serait Transport Canada. Par la suite, ce dernier pourrait, en collaboration avec les provinces du Québec et de l'Ontario, ainsi que les municipalités portuaires, établir un plan stratégique en vue de répondre à la compétitivité mondiale.

⁸⁸ Ibidem, p.16

En second lieu, le « Forum » souhaite la mise en place d'un partenariat binational et l'établissement de services intégrés pour la clientèle. En effet, le Canada et les États-Unis gèrent conjointement cet espace commercial depuis sa création par le biais de la CGVMSL et de la SLSDC. Ils assurent les services de navigation, de pilotage et de leur Garde côtière respective. Cette situation déplaît aux utilisateurs, parce qu'elle entraîne des coûts additionnels sur le plan administratif tout en offrant une organisation et une planification peu homogène. Centraliser certains services en mettant en place une politique concertée permettrait donc aux clients de faire des économies tout en donnant un nouveau souffle à la productivité du réseau, selon le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime »⁸⁹.

Pour pousser plus loin le partenariat entre le Canada et les États-Unis, il préconise en outre une évaluation binationale⁹⁰. L'étude de la Voie maritime du Saint-Laurent, menée par l'USACE en collaboration avec divers organismes canadiens et américains, peut être un bon point de départ. Elle débute avec la signature du *Water Resources Development Act* (WRDA) par le président des États-Unis en 1999. Ce document autorise l'USACE à travailler de concert avec le SLSDC afin d'étudier l'efficacité et l'efficience de la navigation sur la Voie maritime et évaluer la faisabilité de certains projets proposés dans les années quatre-vingt:

«In consultation with the St Lawrence Seaway Development Corporation, the secretary shall review the Great Lakes Connecting Channels and Harbors Report dated March 1985 to determine the feasibility of undertaking any modification of the recommendations made in the report to improve commercial navigation on the Great Lakes navigation system...⁹¹ »

Le *Great Lakes and Ohio River* Division, une division de l'USACE, amorce en janvier 2001 la production d'un rapport de reconnaissance en collaboration avec la SLSDC, la CGVMSL et Transports Canada. Nous discuterons plus longuement de l'évolution et de l'impact de ces travaux dans le quatrième chapitre de ce mémoire.

⁸⁹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, p.17

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ Public Law 106-53-aug 17, 1999, site consulté le 10 septembre 2005
<http://www.glc.org/wateruse/biohydro/pdf/johnglenn.pdf>

En troisième lieu, un partenariat avec les acteurs commerciaux des produits céréaliers dans l'Ouest devient une nécessité. Le trafic du grain fait partie intégrante de l'économie de la Voie maritime. Les administrateurs canadiens et américains constatent toutefois son extrême vulnérabilité. En effet, les expéditions sont passées de quinze millions de tonnes en 1986-1987 à 7 millions de tonnes en 1998-1999⁹². *Une vision claire pour l'avenir* soutient que cette situation a affecté d'autres secteurs du commerce, par exemple la sous-utilisation des ports du Saint-Laurent, la baisse de capacité de la flotte intérieure de vraquiers, la diminution des revenus des droits de passage, l'augmentation des coûts de livraison du minerai de fer entre le Québec et les Grands Lacs et un déséquilibre importations/exportations. Pourtant, la Voie maritime est adaptée pour effectuer un trafic efficace des produits céréaliers vers l'Europe, l'Afrique et le Moyen-Orient, tout en ayant des infrastructures d'entreposage encore parfaitement utilisables. Selon le milieu industriel et commercial, elle a été injustement écartée de ce type de commerce par un cadre législatif et tarifaire inéquitable, notamment la réglementation des tarifs ferroviaires dans l'Ouest, l'utilisation de wagons-trémis à même les fonds publics, le soutien gouvernemental au Port de Churchill et, du côté américain, au Mississippi. Si la législation s'avère favorable aux compétiteurs de la Voie maritime, Ottawa doit aussi soutenir les utilisateurs de cette dernière.

Dans cette perspective, la CGVMSL a mis en place en 2000 un atelier sur les céréales, menant à deux projets principaux. Le premier, qui fait partie des principales recommandations du « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime », va se pencher sur la question de l'efficacité et de la diminution des dépenses au port de Thunder Bay, en collaboration avec la Garde côtière canadienne, Agriculture Canada, des armateurs, syndicats et des organismes reliés au secteur ferroviaire)⁹³. Le second s'intéresse à la rationalisation des ressources dans les infrastructures portuaires.

⁹² Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir*, 2000, p.18

⁹³ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, p.17

Finalement, *Une vision claire pour l'avenir* préconise un partenariat entre le fédéral et le provincial (Québec et Ontario) visant la question de la formation de la main-d'œuvre pour le réseau⁹⁴. La question des employés s'est avérée délicate pour la CGVMSL. Bien que les travailleurs de l'AVMSL aient été réembauchés automatiquement par la CGVMSL, cette dernière a réduit son personnel de 17% par le biais de programmes d'encouragement au départ négociés avec les syndicats en place. Le respect du plan d'entreprise nécessite en effet des compressions budgétaires et une évaluation des emplois (et de leur rémunération) pour répondre aux besoins de rentabilité⁹⁵. En 2000, le nombre d'effectifs a été réduit à 637, alors que le plan d'affaires préconisait 671. Une réflexion sur la main-d'œuvre et sa formation semble donc tout à fait d'actualité. *Une vision claire pour l'avenir* souligne que la réputation du professionnalisme et de la compétence des travailleurs maritimes au Canada est d'envergure internationale. Cependant, plusieurs d'entre eux prendront leur retraite au cours de la prochaine décennie, tandis que les centres de formation maritime subissent des compressions financières importantes. Pourtant, il est nécessaire pour les employés de posséder à la fois des connaissances en matière de navigation, d'informatique et de gestion pour être de taille à affronter la concurrence internationale. *Une vision claire pour l'avenir* demande entre autres à Ottawa d'accorder un soutien financier pour préparer une relève qualifiée et suffisante pour combler les besoins du réseau.

En résumé, la notion de partenariat peut prendre diverses formes, que ce soient entre États, paliers de gouvernement, organismes et entreprises privées. Les auteurs des documents à l'étude prétendent que la Voie maritime a tout à gagner à être au sein d'une « famille » aussi immense. Ils soutiennent que l'intensification de la coopération devrait être un cheval de bataille au cours des prochaines années. Toutefois, les intérêts politiques et économiques de certains intervenants divergent. Nous pouvons donner comme exemple la relation conflictuelle entre la Voie maritime et les ports de l'Ouest, qui espèrent conserver leur place de choix dans le développement du commerce maritime canadien. Bien que paraissant aux

⁹⁴ Association des armateurs canadiens. Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. *Une vision claire pour l'avenir*, 2000, p.19

⁹⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 1998*, Montréal, 1999, p.16

premiers abords comme allant de soi, les partenariats stratégiques énumérés plus haut seront certainement bien plus complexes à élaborer.

2.2.2.2 L'environnement et la sécurité

La seconde série de mesures à prendre vise l'élaboration d'un plan de marketing se rapportant à l'environnement et la sécurité⁹⁶. Le « Forum » presse le gouvernement d'encourager les réseaux commerciaux respectueux de l'écologie (dont le transport maritime fait partie), avec diverses études à l'appui. De plus, une augmentation de l'utilisation du transport maritime pourrait engendrer une décongestion des systèmes routier et ferroviaire. Avec la signature du Protocole de Kyoto en 1998, le Canada reconnaît l'importance d'une diminution des gaz à effet de serre et cherche à rencontrer ses objectifs environnementaux.

En outre, la communauté maritime du Saint-Laurent a fait des progrès importants en matière de sécurité et de respect de l'environnement. En effet, elle a adopté l'*International Safety Management* (code ISM), intitulé en français le Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution⁹⁷. Cette convention internationale dote les navires certifiés d'un plan stratégique pour éviter les incidents et ainsi, éviter la contamination des eaux. Dans le même ordre d'idées, la mise en place du Code d'éthique des usagers du Saint-Laurent en 1997 incite la communauté maritime à respecter le fleuve à la fois sur un plan économique et environnemental⁹⁸.

Par ailleurs, le Plan d'action Saint-Laurent réunit les utilisateurs du réseau et le gouvernement pour un examen des répercussions du transport maritime sur l'environnement (érosion des berges par le passage de navires, impact du dragage et transformations des écosystèmes par l'introduction d'espèces). Le « Forum » souhaite donc promouvoir la Voie

⁹⁶ Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir, 2000, p.22

⁹⁷ *Loi sur la Marine Marchande*, Règlement sur la gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires, Vol 132, no 14, 18 juin 1998, site consulté le 10 décembre 2005
<http://canadagazette.gc.ca/part11/1998/19980708/html/sor348-f.html>

⁹⁸ Société de Développement économique du Saint-Laurent, *Code d'éthique des Usagers du Saint-Laurent*, 1997, site consulté le 11 janvier 2006.
<http://www.st-laurent.org/pages/codeethiqueusagers.htm>

maritime comme un lieu efficace sur le plan commercial dans une perspective de développement durable.

Tel qu'elle a été énoncée dans la mission de la CGVMSL, la sécurité figure au centre des priorités des utilisateurs du réseau⁹⁹, mais elle reste étonnamment un sujet peu mentionné de 1998 à 2001. Ces derniers soulignent à l'occasion l'efficacité de la sécurité de la Voie maritime, sans expliquer les mesures prises pour y parvenir. Certains projets ont toutefois vu le jour, dont la mise en place d'une liste d'auto-inspection des lacquiers pour les compagnies maritimes certifiées ISO (un inspecteur engagé par la CGVMSL visite ces navires de manière aléatoire pour en vérifier la conformité)¹⁰⁰.

Par ailleurs, devant les inquiétudes de certains clients relativement au bogue de l'an 2000, la CGVMSL a pris les mesures nécessaires pour protéger le réseau informatique et éviter ainsi d'empêcher le passage des navires. Les documents officiels insistent sur la santé et la sécurité au travail des employés, en discutant de manière sommaire du cas des infrastructures et des marchandises. La politique en matière de sécurité de la CGVMSL, mise à jour en mars 2001 comme suite à une étude d'évaluation des menaces, en est la preuve.

La Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent tient à assurer la sécurité du milieu de travail, essentielle au succès global de la Corporation. Par conséquent, la Corporation prendra toute mesure raisonnable pour garantir que les risques soient réduits au minimum pour ses employés, pour les renseignements qu'elle détient et pour ses actifs matériels¹⁰¹.

Dans ce contexte, la CGVMSL devait mettre en place une organisation de protection économique échelonnée sur une période de quatre ans. Peu avant les événements du 11 septembre, ce programme restait encore flou. En somme, la question sécuritaire figure parmi les priorités officielles des acteurs administratifs, industriels et commerciaux, sans qu'elle soit toutefois étudiée et mise de l'avant de manière explicite.

⁹⁹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1998*, Montréal, 1999, p.3

¹⁰⁰ Ibidem, p.11

¹⁰¹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, p.18

2.2.2.3 La gestion

La troisième série de mesures à prendre concerne la gestion¹⁰². Tout d'abord, le « Forum » met l'accent sur l'innovation technologique comme moyen efficace et économique pour stimuler la compétitivité¹⁰³. La CGVMSL a pris un tournant indéniablement technologique pour satisfaire les besoins de sa clientèle. Lors de sa dernière année d'exploitation, l'AVMSL était responsable de mettre en place le processus de commercialisation et d'assurer la transition des activités financières, juridiques et opérationnelles d'un organisme à un autre, par le biais notamment du Comité stratégique¹⁰⁴.

L'AVMSL a, dans ce contexte, mené à terme deux grandes réalisations technologiques, reprises en mains par la CVGMSL. D'une part, le Projet d'amélioration de la gestion du trafic (création d'un guichet unique géré par ordinateur) permet de connaître la position des navires grâce à un affichage géographique continu. En 2000, ce programme s'est étendu aux quinze écluses de la Voie maritime.

Dans le même ordre d'idées, la CVGMSL s'est donné comme objectif de mettre en place un Système d'identification automatique (SIA), un mode virtuel de transmission des données sur le trafic accessible dans les centres de contrôle et à bord des navires¹⁰⁵. Il va donner des informations diverses et nécessaires grâce à la technologie GPS, tels la position des navires, leur heure d'arrivée et de départ aux écluses et des renseignements généraux sur les conditions climatiques (vent, eau, glace). De plus, des alertes de sécurité peuvent être émises par ce dernier. En mars 2000, la CGVMSL a acheté et testé les appareils nécessaires en collaboration avec les deux gardes côtières de part et d'autre de la frontière (le Canada et les États-Unis doivent utiliser le même équipement pour un souci de coordination). Constatant que ce dispositif peut s'avérer un outil appréciable pour améliorer la compétitivité du réseau, l'Association des armateurs canadiens et la Fédération maritime du Canada ont toutes deux accepté de partager les coûts d'installation et d'utilisation avec la CGVMSL. Dès 2002, elle

¹⁰² Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir*, 2000, p.24

¹⁰³ Ibidem

¹⁰⁴ Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1998*, Montréal, 1998, p.5

¹⁰⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2000*. 2001, p.2

souhaite que ce système soit non seulement opérationnel, mais aussi obligatoire pour tous les navires commerciaux. Conscient de l'importance stratégique du SIA, le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » propose même de le mettre en œuvre dans l'ensemble du réseau des Grands Lacs et que l'actuel site web de la Voie maritime comprenne aussi ces derniers¹⁰⁶.

D'autre part, il y a eu mise en place d'une base de données qui intègre toutes les informations, ressources et responsabilités de la CGVMSL. Grâce à ce dispositif, cette dernière peut offrir un service à la clientèle plus rapide et efficace. L'année suivante, ce système a transformé la façon de gérer la paie et les ressources humaines, puisqu'il est devenu officiellement le module chargé de ce type d'informations¹⁰⁷. Par ailleurs, la CGVMSL a travaillé en collaboration avec la SLSDC pour créer un site web donnant en temps réel des renseignements généraux sur la navigation, notamment sur la météorologie et la durée du transit des navires.

La technologie fait donc partie intégrante des préoccupations des acteurs administratifs, industriels et commerciaux. *Une vision claire pour l'avenir* donne comme exemple l'efficacité du vraquier autodéchargeur, qui permet de livrer les cargaisons de manière plus rapide tout en ayant une bonne capacité en termes de masse. Dans cette optique, il est nécessaire pour le gouvernement et l'industrie d'établir une vision commune.

Le « Forum » a identifié quatre secteurs d'intervention pour lesquels ils doivent tous deux interagir. Tout d'abord, une certaine coordination entre ces derniers paraît essentielle. En effet, les technologies de pointe devraient occuper une place importante non seulement sur le plan de la navigation et des infrastructures portuaires, mais aussi à même les ministères et organismes gouvernementaux en charge du secteur maritime, notamment dans les domaines du transport, de l'environnement, des pêches et océans et de la sécurité (la Garde côtière). Dans cette perspective, une communication entre les deux paliers va optimiser la productivité technologique générale : « L'industrie doit participer au choix, à la mise au point et à

¹⁰⁶ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal. 2001, p.7

¹⁰⁷ Ibidem, p.10

l'amélioration de ces systèmes, tandis que le fédéral doit s'assurer que les divers systèmes de surveillance, de télécommunications et d'information qu'il contrôle sont à jour et tout à fait compatibles¹⁰⁸ ».

Ensuite, Ottawa doit favoriser l'implantation des nouvelles technologies en établissant un cadre législatif et réglementaire approprié. Sur le plan international, il encouragerait l'établissement de normes pour développer et mettre en place les technologies de pointe de manière à suivre la rapidité de ce marché tout en restant efficace et productif.

Puis, une mise en oeuvre d'un support informatique intégré regrouperait les ministères et organismes gouvernementaux, ainsi que les utilisateurs. Cette structure permettrait de fournir des informations sur la navigation et les conditions en temps réel.

Finalement, il importe d'augmenter les efforts en recherche et développement, notamment pour des organismes tels que le Service hydrographique du Canada. *Une vision claire pour l'avenir* donne comme exemple la réussite de projets tels que les systèmes différentiels de positionnement global et les systèmes électroniques de visualisation des cartes marines (SEVCM). Industrie Canada et la Garde côtière ont par ailleurs développé un partenariat pour une adaptation de ces dispositifs à des fins militaires¹⁰⁹.

Le second élément de la gestion de la voie navigable concerne les rapports entre la clientèle et la Garde côtière canadienne. Celle-ci agit en effet sur diverses facettes de la navigation. Elle veille dans un premier temps à la sécurité du transport maritime, en surveillant et inspectant les navires et les infrastructures, et en effectuant des opérations de recherche et de sauvetage au besoin. En outre, elle fournit de nombreux services maritimes variés, notamment sur les plans de la communication, du déglacage et du dragage.

Toutefois, le « Forum » constate que les ressources financières dédiées à la Garde côtière ne suffisent pas, surtout en comparaison à son homologue américain. Il souhaiterait que le

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 1999*, Montréal, 2000, p.21

fédéral investisse davantage afin qu'elle puisse mener à bien sa mission de soutenir et protéger les utilisateurs du réseau. Un partenariat entre l'industrie et la Garde côtière pour offrir un service de qualité semble donc nécessaire. D'un autre côté, ces derniers notent que les frais d'administration (entretien, déglçage, dragage) imposés par la Garde côtière ont augmenté au cours des dernières années, ce qui a eu un impact négatif sur la compétitivité du réseau. De plus, ces frais touchent l'industrie et non pas les autres usagers du réseau, dont les pêcheurs et les plaisanciers.

Selon une recommandation faite en 1998 par un regroupement d'acteurs commerciaux et économiques, la « Coalition maritime et industrielle des Grands Lacs et du Saint-Laurent », la Garde côtière et l'industrie doivent procéder à l'évaluation des frais et des services et en faire une analyse détaillée, afin de trouver un terrain d'entente qui permettrait aux utilisateurs du réseau de naviguer au moindre coût. La Coalition maritime et industrielle nationale a, par ailleurs, demandé au gouvernement d'évaluer l'impact des frais imposés par la Garde côtière à l'industrie et de geler pour une période de trois ans les droits d'utilisation, ce qui lui fût accordé. Le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » suggère dans ce contexte d'établir une entente à long terme avec la Garde côtière quand aux frais d'utilisation, tout en discutant de réduire les coûts au cours des prochaines années¹¹⁰. La Commission consultative maritime est chargée en 2000 d'examiner en détail cette hausse des coûts et les services offerts par la Garde côtière et de réfléchir sur les futures stratégies de cette dernière visant les frais, la gestion et les avancées technologiques. Bien qu'elle soit impliquée seulement sur un plan consultatif, l'industrie souhaite jouer un rôle actif dans ces réflexions qui auront des incidences sur son avenir dans le secteur maritime. De plus, elle veut discuter avec Ottawa de la possibilité de privatiser la Garde côtière. Selon elle, une telle démarche favoriserait une réduction des coûts tout en augmentant l'efficacité générale du réseau.

Le troisième élément s'appliquant à la gestion de la voie navigable touche les infrastructures portuaires. Celles-ci se révèlent en effet une priorité pour la CGVMSL. L'entente de commercialisation comprend un plan de renouvellement des actifs géré par deux membres de

¹¹⁰ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, p.7

la CGVMSL et deux membres de Transports Canada, par le biais du Comité des actifs. Les dépenses de construction, d'exploitation et d'entretien doivent se chiffrer à 126 millions de dollars sur cinq ans, conformément au plan d'entreprise. Divers travaux d'envergure ont été entrepris, dont la rénovation du pont Saint-Louis-de-Gonzague, avec la collaboration d'Hydro-Québec, Transports Canada et la CGVMSL¹¹¹.

Depuis l'adoption de la Loi maritime du Canada, le gouvernement a misé sur une gestion indépendante et un « balayage » du cadre réglementaire des ports. Cela a soulevé deux types d'inquiétudes : l'incapacité de financer des projets d'envergure et l'arrêt des subventions de la part du fédéral. Contrairement aux ports américains qui obtiennent toujours le soutien financier de Washington, les ports canadiens se retrouvent devant une situation délicate : leur autonomie représente des coûts additionnels difficiles à assumer (loyer annuel à verser à Ottawa par rapport à leurs revenus, frais d'utilisation, taxes multiples). Les dizaines de ports régionaux situés le long de la Voie maritime (et qui ne font pas partie du réseau) font partie de ces ports laissés à eux-mêmes et qui occupent pourtant une place primordiale dans le transit rapide et efficace des marchandises. En effet, certaines municipalités utilisent ces ports, qui transfèrent par la suite vers le réseau. Cette méthode est nécessaire à la stabilité, voire la survie, économique de certaines régions québécoises et ontariennes. Le « Forum » préconise que le gouvernement favorise la consolidation de la communauté maritime du Saint-Laurent, en admettant la nécessité pour le réseau d'infrastructures portuaires diversifiées. Une révision de la Loi maritime pourrait s'avérer une solution de rechange.

Le quatrième et dernier élément à la gestion de la voie navigable concerne le pilotage. Cette pratique se trouve au cœur de l'infrastructure du réseau : « Les propriétaires et les exploitants de navires battant pavillon canadien ont investi des sommes considérables dans les technologies perfectionnées de navigation, la gestion des ressources à la passerelle et la formation et le perfectionnement des capitaines et des officiers¹¹² ». Tout navire canadien qui traverse les eaux de la Voie maritime doit avoir à son bord un officier certifié en cette matière (excepté pour le pilotage obligatoire). Les services des pilotes se montrent particulièrement

¹¹¹ La Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 1999*, Montréal, 2000, p.19

¹¹² Ibidem, p.30

essentiels en eaux locales, non seulement pour leurs compétences générales, mais aussi pour leur connaissance du territoire à traverser. Quand à eux, les navires internationaux doivent utiliser des services de pilotage, qu'ils espèrent de bonne qualité et à tarifs concurrentiels. Ces pratiques et procédures dépassent les exigences de l'Organisation maritime internationale et du cadre réglementaire de Transports Canada. Afin de continuer à offrir des services à la fois de qualité et à coût raisonnable, les propriétaires et exploitants de navires canadiens ont participé à l'examen du pilotage de l'Office des transports du Canada. Toutes leurs recommandations ont pour objectif d'améliorer l'efficacité et la fiabilité du réseau, notamment par le biais de la formation, la certification et les plans de sécurité¹¹³.

En somme, les différentes stratégies élaborées pour favoriser la gestion du réseau participent à la mise en place d'une culture maritime plus homogène. Par le biais de la technologie et de la législation, les différents intervenants évitent de plus en plus les doublages administratifs et les retards aux diverses étapes de transport des marchandises. Du même souffle, les auteurs des documents à l'étude souhaitent que tous les acteurs maritimes jouent un rôle dans l'établissement de cette nouvelle culture. Selon eux, laisser de côté les ports indépendants s'avérerait une erreur. Ainsi, l'importance de la mise en place de partenariats solides, avant de penser à la rationalisation pure et simple des ressources, reste un principe de base pour les acteurs industriels et commerciaux de la Voie maritime.

2.2.2.4 Les perspectives d'avenir

La quatrième série de mesures à prendre touche la question de l'aménagement futur de la Voie maritime. Dans un premier temps, le « Forum » recommande la reconnaissance par le gouvernement du rôle des armateurs concernant les services maritimes offerts au Canada. En ce qui concerne les armateurs internationaux, ils constituent un marché totalisant chaque année près de 225 millions de tonnes de produits céréaliers, miniers et transformés, qui se destinent ou qui proviennent de l'extérieur du pays¹¹⁴. Les armateurs canadiens, quand à eux, participent au déploiement industriel et technologique du pays, tout en favorisant la création de centre de formation maritime. L'industrie maritime devrait être consultée dans

¹¹³ Ibidem, p.30

¹¹⁴ Ibidem, p.31

l'élaboration de politiques les visant, afin que ses besoins et ceux de sa clientèle soient mis au premier plan des priorités du secteur maritime. En outre, les industries de construction navale, qui sont liées étroitement à la flotte intérieure, doivent aussi être prises en compte.

Le second point concerne l'établissement d'un investissement fédéral à long terme. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, les infrastructures de la Voie maritime se font vieillissantes; elles ne sont pas toujours adaptées à la navigation actuelle. Au moment de l'adoption de la Loi maritime, Ottawa a annoncé la mise en place d'un plan d'évaluation des infrastructures, afin de faire les recommandations appropriées pour les moderniser et les rendre ainsi plus compétitives. En parallèle, depuis l'adoption de la loi *Transportation Equity Act*, les États-Unis ont prévu investir plus de 200 milliards de dollars pour perfectionner le domaine des transports. Pour le secteur maritime, cela signifie des rénovations majeures pour les écluses et la mise en branle de divers programmes de dragage des ports et des canaux. Dans cette perspective, *Une vision claire pour l'avenir* réitère sa recommandation de mettre l'accent sur l'innovation technologique comme moyen sûr d'assurer la fiabilité et l'efficacité du réseau.

Le troisième élément touche la question de la promotion du réseau. En 2000, la CGVMSL et la SLSDC ont entrepris de mesurer le niveau de satisfaction de la clientèle par entrevues. Ils ont obtenu des résultats mitigés. Pour les points positifs, les utilisateurs affirment que la Voie maritime est fiable et sécuritaire. D'un autre côté, les coûts et les frais d'utilisation leur paraissent élevés. Ils considèrent en outre que la CGVMSL leur fournit peu d'informations se rapportant aux innovations technologiques du réseau, notamment en ce qui concerne le SIA. Lors de la mise sur pied de ses objectifs stratégiques, la CGVMSL a signifié l'importance des préoccupations de ses clients s'appliquant aux divers aspects administratifs, par exemple la qualité et la rapidité des services, et la collaboration avec toutes les entités concernées. Connaître les manques du réseau et tenter de les combler (par les moyens que nous avons expliqués précédemment) s'avèrent essentiel pour une promotion efficace. En outre, l'industrie maritime constate que leur travail, et les retombées sociales et économiques qu'ils apportent, sont peu connus à la fois du public et des autres entreprises privées. Parce qu'il représente un pourcentage minime en comparaison aux secteurs routier et ferroviaire sur le

plan commercial (moins de 10%), le transport maritime se retrouve régulièrement délaissé dans les discours gouvernementaux et les médias. Toutefois, avec la Loi maritime du Canada, son expansion est à prévoir au cours des prochaines années. Le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » préconise que le fédéral et l'industrie s'associent pour informer le public et les entreprises privées des avantages du transport maritime¹¹⁵.

En résumé, les auteurs des documents à l'étude soutiennent que les acteurs industriels et commerciaux devraient jouer un rôle plus actif non seulement dans les divers processus de consultation, mais aussi en ce qui a trait à l'élaboration d'une vision commune de la Voie maritime. D'un autre côté, cette section des recommandations des auteurs souligne l'un des problèmes majeurs de cette dernière : le besoin pressant d'investissements dans les infrastructures du réseau. La consolidation des intérêts maritimes, certes souhaitable, est insuffisante pour améliorer la compétitivité, si les ports, les écluses et les chenaux ne se révèlent pas adéquats pour accueillir les navires. La Voie maritime se retrouve donc confrontée à des choix économiques difficiles, puisqu'elle devra, dans un proche avenir, établir des priorités dans l'amélioration de ses structures et de son équipement. L'étude la Voie maritime du Saint-Laurent devrait en principe devenir une piste de réflexions intéressante pour les intervenants administratifs, industriels et commerciaux.

2.3 Conclusion : et la question sécuritaire?

De l'adoption de la Loi maritime aux événements du 11 septembre, la sécurité n'a pas été un enjeu central dans l'élaboration des stratégies pour améliorer la compétitivité du réseau. Seuls deux éléments ressortent du lot de recommandations des auteurs des documents à l'étude. D'une part, la coopération entre les divers acteurs administratifs, industriels et commerciaux tant au Canada qu'aux États-Unis pour faire de la Voie maritime un espace rentable et efficace paraît dans chaque série de mesures. La mise en place d'une « communauté maritime » semble être la panacée pour éviter les dédoublements et les incohérences, ainsi que rationaliser les dépenses. Dans les faits, les intérêts de nombreux acteurs divergent. Instaurer un climat de collaboration peut donc constituer un défi de taille au cours des

¹¹⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, p.17

prochaines années. D'autre part, l'usage de nouvelles technologies prend de l'ampleur à tous les niveaux de la Voie maritime. Les objectifs sont de centraliser les informations, afin de permettre un trafic plus rapide et efficace des marchandises d'étape en étape. Il faudra toutefois investir des sommes colossales pour moderniser l'ensemble de la Voie maritime. Dans ce cas bien précis, l'établissement de priorités claires deviendra une nécessité.

CHAPITRE III

LE PROCESSUS DE SÉCURISATION DU TRANSPORT MARITIME CANADIEN APRÈS LE 11 SEPTEMBRE

Tel que souligné au chapitre précédent, la notion de compétitivité se trouve au cœur des préoccupations des différents acteurs de la Voie maritime du Saint-Laurent. Dans ce contexte, ils ont établi une série de priorités et développé des stratégies pour en améliorer la rentabilité à long terme. Toutefois, les événements du 11 septembre ont bouleversé l'univers maritime canadien. Ce dernier traverse en effet un processus de sécurisation, qui a des conséquences certaines sur la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. Dans ce troisième chapitre, nous reprendrons les cinq thèmes utilisés par Waever (l'objet à sécuriser, la menace, la sécurisation, les mesures et l'acceptation collective) pour brosser un tableau de la situation sécuritaire sur le plan maritime au Canada. Nous mettrons l'accent sur les mesures qui ont plus particulièrement touché la Voie maritime du Saint-Laurent.

3.1 L'objet à sécuriser et la menace

La nature des attaques terroristes de 2001 a poussé le gouvernement canadien à entreprendre une réflexion sur la sécurité du transport, notamment dans le secteur maritime⁴.

Au cœur des préoccupations des autorités canadiennes se trouvent aujourd'hui les mesures à prendre pour protéger l'économie maritime: « *Les efforts visant à rehausser la sûreté maritime*

⁴ Sous l'influence américaine, le Canada a dû composer avec un vocabulaire qui diffère de ses normes habituelles. Le terme « sûreté » est brusquement apparu dans les discours politiques. Les notions utilisées pour élaborer des politiques de sécurité maritime manquent de clarté. Le gouvernement canadien définit de manière très large la sécurité maritime, qui « ...a pour but de protéger la vie, la santé, les biens et le milieu marin et de contribuer ainsi au maintien d'un réseau de transport efficace, durable et fiable... ». Elle concerne surtout la santé et la sécurité sur les navires, les questions d'immatriculation et de permis et la protection de l'environnement marin contre la pollution. La définition du terme « sûreté » touche un champ élargi de secteurs. Si l'on se fie à la Loi sur la sûreté du transport maritime, elle aurait pour mandat de «...prévenir les atteintes illicites au transport maritime (...), exiger ou autoriser un contrôle pour la sécurité des personnes, des biens, des bâtiments et des installations maritimes (...), régir l'établissement des zones réglementées (et) régir la tenue et la conservation de dossiers et de documents relatifs à la sûreté des opérations maritimes». Elle fait donc référence plus particulièrement à l'élaboration des politiques, et non pas à leur mise en œuvre concrète comme dans le cas de la « sécurité ». La « sûreté » englobe ainsi nécessairement la « sécurité ». Il est évident que de nombreuses incohérences discursives existent actuellement et rendent l'analyse des politiques plus complexe. Dans le cadre de ce mémoire, dans un souci de clarté et de cohérence, nous avons utilisé le terme « sécurité », alors que nous faisons plus souvent référence à la « sûreté ».

*doivent être équilibrés avec la nécessité de maintenir la libre circulation des échanges commerciaux et des gens, qui contribuent à son tour à maintenir la position concurrentielle du secteur maritime du Canada de même que notre vitalité économique*¹¹⁷». Dans ce contexte, le gouvernement a identifié divers types de menaces qui peuvent toucher l'équipement, les infrastructures et la navigation. Entré en vigueur en juillet 2004, le Règlement sur la sûreté du transport maritime définit la notion de menace maritime comme étant « tout acte suspect ou toute circonstance suspecte qui pourraient menacer la sûreté d'un bâtiment ou d'une installation maritime ou d'une interface entre des bâtiments ou un bâtiment et une installation maritime »¹¹⁸.

Cette menace se traduit en sept dangers potentiels. Le premier concerne la détérioration, voire la destruction, d'un navire ou d'infrastructures maritimes (ports, écluses, canaux), par le biais « ...d'engins explosifs, d'un incendie criminel, de sabotage ou de vandalisme »¹¹⁹. Le second touche l'usage criminel des dispositifs de navigation, de l'équipement, des marchandises et des différentes ressources utilisées par l'équipage (par exemple, des provisions). Le troisième se rapporte à l'entrée illégale dans un navire ou une installation maritime, ce qui comprend la question des passagers clandestins. Le quatrième vise l'introduction de produits et d'équipement criminalisés à bord d'un navire ou dans une installation maritime, notamment de la drogue, des explosifs et des armes de destruction massive. Le cinquième s'applique à l'usage du navire, d'une installation maritime et de son matériel à des fins de détérioration ou de destruction. Le sixième a trait à l'enlèvement d'individus sur un navire ou dans une installation maritime, par le biais de la capture ou du détournement du bâtiment. Finalement, le septième concerne l'attaque d'un navire, par le biais d'explosifs ou de dispositifs nucléaire, biologique, chimique et radiologique.

¹¹⁷ Canada, Groupe interministériel sur la sûreté maritime, *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005
<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

¹¹⁸ Canada. Transports Canada. *Code international sur la Sûreté des Navires et des Installations portuaires*. 30 juin 2004, site Internet consulté le 3 août 2005
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b04-m004f.htm>

¹¹⁹ Ibidem

En somme, le gouvernement canadien a tenté de définir, au cours des dernières années, ce qu'il considère comme les menaces à l'intégrité et au fonctionnement du transport maritime canadien. Ces menaces peuvent toucher à la fois les questions matérielles (équipement, infrastructures) et humaines (les employés et les passagers à bord des navires). La logique qui sous-tend la définition de ces menaces semble être la crainte de compromettre l'économie canadienne. En effet, le gouvernement canadien souhaite en premier lieu que le trafic des marchandises et que le transport des passagers se fasse de la manière la plus rapide et efficace possible. Dans cette perspective, la notion de menace ne doit en aucun cas entraver le commerce maritime canadien, mais bien permettre l'amélioration globale des mécanismes administratifs, industriels et commerciaux de ce dernier.

3.2 La sécurisation

Le gouvernement canadien a traversé diverses étapes pour sécuriser l'environnement maritime. En octobre 2001, Transports Canada a créé le Groupe interministériel sur la sûreté maritime, qui comprend près de 17 ministères et organismes fédéraux. Ce groupe joue le rôle de coordonnateur et d'évaluateur des politiques de sûreté maritimes canadiennes. Son mandat était, à l'époque, d'élaborer un programme de sécurité maritime, visant à atténuer la vulnérabilité des populations canadiennes vis-à-vis de la menace terroriste. Dans un même temps, il doit s'assurer que la frontière canado-américaine reste suffisamment perméable pour la libre circulation des marchandises. Le Groupe interministériel a établi quatre priorités pour favoriser la sécurité des zones maritimes du Canada¹²⁰ : la vigilance, la capacité d'intervention, la protection et la collaboration¹²¹. Dès janvier 2003, le ministre des Transports David Collenette a alloué un montant de plus de 172,5 millions de dollars dans le cadre de ces quatre priorités¹²².

¹²⁰ les eaux étrangères, internationales et canadiennes (dans la zone économique exclusive du Canada, la ZEE), ainsi que les accès côtiers et terrestres, principalement les infrastructures portuaires tout au long du réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent.

¹²¹ Canada, Groupe interministériel sur la sûreté maritime. *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005
<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

¹²² Canada, Transports Canada, « Le Gouvernement du Canada annonce une enveloppe pouvant s'élever à 172.5 millions de dollars pour de nouveaux projets de sûreté maritime ». 22 janvier 2003, site consulté le 12 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2003/03-gc001.htm>

Toutefois, le travail du Groupe interministériel a pris tout son sens lors de l'annonce de l'octroi de 308 millions de dollars pour le renforcement de la sécurité maritime dans le document élaboré par le Bureau du Conseil Privé *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*¹²³. Présenté au Parlement le 27 avril 2004, ce plan stratégique tente de clarifier ce qu'Ottawa entend par « politique de sécurité maritime ». Son plan d'action est divisé en six points¹²⁴.

Ottawa cherche en première instance à établir clairement le rôle de chaque ministère et organisme chargés de la sécurité maritime et, ainsi, mieux coordonner leurs efforts respectifs. Trois ministères se retrouvent avec les principales responsabilités : Transports, Sécurité publique et de la Protection civile et la Défense nationale. Ils sont responsables respectivement de l'élaboration des lois et des politiques, de l'application de la loi et de la police et, finalement, de la protection des côtes par les forces navales. Ensuite, le gouvernement fédéral souhaite développer une approche intégrée de la sécurité maritime et créer des centres d'opérations coordonnés entre autres par Transports Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et la Garde côtière canadienne. Ces organismes centraux ont pour tâches la surveillance des eaux et une certaine capacité de réaction à la menace, si cela se révèle nécessaire. En somme, il s'agit de développer un réseau de renseignements et d'intervention géré par les principaux intervenants en sécurité maritime.

Puis, Ottawa souhaite augmenter la présence et l'importance des patrouilles marines des Forces canadiennes, de la GRC et de la Garde côtière. Le gouvernement veut aussi favoriser les activités de surveillance aérienne du ministère des Pêches et des Océans. Par ailleurs, il met en œuvre de nouvelles technologies de diffusion, qui permettent actuellement de sécuriser les communications des flottes civiles et navales, ainsi que des centres d'opérations. D'autre part, le fédéral souhaite favoriser la coopération canado-américaine en matière de

¹²³ Canada, Transports Canada, « Annonce d'un programme de contribution pour la sûreté maritime », no GC 005/04, 7 mai 2004, site Internet consulté le 9 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2004/04-gc005af.htm>

¹²⁴ Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte: la politique canadienne de sécurité nationale*, avril 2004, p.10

sécurité maritime, notamment pour le partage d'informations et l'évaluation conjointe des politiques et des programmes mis en place. Les centres d'opérations canadiens collaborent avec la Garde côtière américaine pour coordonner leurs efforts pour contrer les possibles menaces en eaux communes. Finalement, Ottawa cherche à améliorer la sécurité des infrastructures portuaires avec le Programme de contribution pour la sûreté des installations maritimes entré en vigueur en décembre 2004, ce qui touche entre autres celles de la Voie maritime du Saint-Laurent. Les administrations portuaires peuvent demander au fédéral de financer leurs projets de sécurité, telle l'installation d'équipement de surveillance et de communication.

Dans cette perspective, les priorités déterminées par le Groupe interministériel en matière de transport maritime poussent au cloisonnement du territoire canadien. La réussite des programmes établis par Ottawa dépend des efforts de coordination entre les différents ministères et organismes impliqués dans la mise en place d'un périmètre de sécurité maritime. La manière d'aborder la question diffère de part et d'autre de la frontière. Du côté américain, le *Department of Homeland Security* (DHS) s'occupe de l'ensemble des questions de sécurité intérieure. Au Canada, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux participent à l'élaboration et à l'application des mesures touchant la sécurité du transport maritime¹²⁵. Le rôle de coordonnateur et d'évaluateur du Groupe interministériel sur la sûreté maritime s'avère donc nécessaire. Bref, le fédéral tend à appliquer le modèle américain au paysage sécuritaire du pays. Il entre de plus en plus dans une logique de centralisation de ses ressources, en plus d'investir des sommes considérables, par exemple dans les secteurs des communications et des nouvelles technologies.

Du travail du Groupe interministériel est née la Direction générale de la sûreté maritime. Relevant de Transports Canada, elle assume la responsabilité de cinq volets de la sécurité maritime. Tout d'abord, elle est chargée du cadre réglementaire, plus précisément du Règlement sur la sûreté du transport maritime. Elle doit coordonner et harmoniser ce cadre avec ceux de l'Organisation maritime internationale (OMI), le Conseil consultatif maritime canadien (CCMC) et les partenaires internationaux du Canada, dont les États-Unis. Ensuite,

¹²⁵ Ibidem

elle a l'autorité sur les opérations panministérielles, notamment les préparatifs d'urgences, la formation qui s'y rattache et l'inspection. Il représente Transports Canada dans les négociations internationales. Par ailleurs, elle a la responsabilité de l'orientation stratégique. Dans ce contexte, elle doit élaborer, planifier, coordonner et administrer toutes les questions d'affaires visant la sécurité maritime. En outre, elle est chargée des politiques, soit examiner l'état des approches en matière de sécurité maritime, en cerner les limites et proposer des stratégies au besoin. Finalement, elle s'occupe du programme de contribution pour la sûreté maritime et des programmes spéciaux, dont nous parlerons plus loin.

En somme, la sécurisation a conduit à différents changements organisationnels. En effet, le gouvernement canadien adopte résolument une approche intégrée de la sécurité maritime. Grâce aux efforts du Groupe interministériel, la Direction générale de la sûreté maritime rassemble aujourd'hui sous sa seule égide tous les ministères et organismes qui oeuvrent dans ce milieu, alors qu'ils effectuaient leur travail sans coordination auparavant. En outre, diverses lois et politiques sont harmonisées avec les divers partenaires internationaux du Canada. Centraliser les ressources matérielles et humaines pour assurer la sécurité maritime semble être le défi que le gouvernement canadien cherche à relever.

3.3 Les mesures

Ottawa a établi diverses mesures pour mettre en œuvre sa politique nationale de sécurité maritime. Pour en comprendre l'ampleur et le sens, nous présenterons les quatre types de priorités du Groupe interministériel sur la sûreté maritime (vigilance, capacité d'intervention, protection et collaboration) dans notre survol des nouvelles politiques.

3.3.1 La vigilance

La vigilance concerne la capacité du Canada à surveiller les eaux territoriales et à coordonner les actions des divers groupes de renseignements nationaux et internationaux. Il s'agit donc d'obtenir une série d'informations exhaustives sur les navires qui traversent les eaux canadiennes et de pouvoir les transmettre rapidement et efficacement aux organismes de sécurité concernés, notamment en ce qui concerne de leur provenance, leur contenu et leur destination. Tout d'abord, le préavis des navires transatlantiques avant de pénétrer en eaux

canadiennes est passé de 24 heures à 96 heures. Ceux-ci doivent en outre subir un contrôle préliminaire avant leur entrée dans le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent¹²⁶. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) joue ainsi un rôle important avec son projet de contrôle des passagers et des membres d'équipage. En effet, sa capacité d'interception de navires jugés suspects (c'est-à-dire, pouvant avoir à leur bord des terroristes potentiels ou des immigrants illégaux) et d'intervention du CIC prend une importance grandissante. Il peut maintenant faire arrêter et contrôler tout navire suspect s'il le juge opportun¹²⁷. De surcroît, l'Agence des services frontaliers a formé des équipes qui se chargent de vérifier l'identité des passagers et des membres, pour éviter l'entrée de migrants clandestins¹²⁸.

Par ailleurs, le gouvernement canadien attribue au ministère des Pêches et des Océans le mandat d'augmenter le nombre de vols de surveillance aérienne et d'accroître le périmètre de patrouille des principales voies maritimes¹²⁹. Il doit donc collaborer à cet effet avec la Garde côtière canadienne, dont la mission est de « ...surveiller le trafic maritime (...), s'occuper des activités de recherche et des sauvetage (...) et assurer un service de plates-formes à la communauté de la sûreté, à titre de propriétaire et exploitant de la flotte civile du gouvernement canadien¹³⁰ ». Afin de coordonner leurs efforts respectifs, les deux entités partagent le personnel et l'équipement de sécurité maritime.

¹²⁶ Canada, Transports Canada, « Renforcement des exigences de sûreté pour les navires, les installations maritimes et les ports », no H042/04, 21 mai 2004, site Internet consulté le 20 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-h042f.htm>

¹²⁷ Canada, Groupe interministériel sur la sûreté maritime, *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005
<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

¹²⁸ Canada, Agence des services frontaliers, « Initiative de l'ASFC sur le contrôle des membres d'équipage et des passagers maritimes. Région des Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent », Document d'information, avril 2005, site Internet consulté le 10 septembre 2005
<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/042ismcp-cmpm.f.pdf>

¹²⁹ Canada, Transports Canada, « Annonce d'un programme de contribution pour la sûreté maritime », no GC 005/04, 7 mai 2004, site Internet consulté le 9 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-gc005af.htm>

¹³⁰ Canada, Groupe interministériel sur la sûreté maritime, *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005
<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

Pour sa part, le ministère de la Défense met en place un système de radar haute fréquence à ondes de surface (RHFO). Le Canada compte actuellement deux stations de radars haute fréquence à ondes de surface, qui peuvent repérer des navires situés à plus de 250 kilomètres des côtes canadiennes. Les fonds investis serviront à construire d'autres stations, qui transmettront des images aux ministères et organismes intervenants en sécurité maritime¹³¹.

De ce fait, la Marine effectue l'analyse de la cartographie du fond océanique, afin de protéger les voies principales de navigation d'un éventuel sabotage. Depuis les années quatre-vingt-dix, elle a subi de nombreux changements structurels. À l'été 2001, elle a publié dans *Point de Mire* sa vision stratégique pour l'avenir. Elle assume deux mandats. D'une part, elle doit mettre en oeuvre la politique internationale du Canada, en participant notamment à des actions interalliées en pleine mer. Elle a rempli une partie de cette mission en contribuant à l'opération Apollo, une action de lutte contre le terrorisme dans la mer d'Oman¹³².

D'autre part, elle doit être en mesure de défendre le territoire canadien et d'en protéger la souveraineté, en effectuant des opérations de surveillance maritime et, au besoin, d'interception dans les zones littorales du pays¹³³. Elle agit en outre comme soutien aux interventions terrestres. Il lui faut donc coordonner ses efforts avec l'armée de terre. La mission générale de la Marine est multiple.

Il s'agit d'assurer la surveillance des régions côtières canadiennes; étudier les renseignements obtenus des systèmes de surveillance et des agences de renseignement afin de connaître l'identité, les intentions et les activités des navires qui circulent dans nos eaux; doter le gouvernement d'une capacité de détection, d'interception et d'arraisonnement en mer des navires suspects avant qu'ils arrivent sur le territoire canadien; et fournir au gouvernement les moyens de lancer une offensive militaire pour écarter toute menace armée d'autres pays ou de terroristes¹³⁴.

¹³¹ Canada, Transports Canada, « Annonce d'un programme de contribution pour la sûreté maritime », no GC 005/04, 7 mai 2004, site Internet consulté le 9 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2004/04-gc005af.htm>

¹³² Canada, Défense nationale, La Sécurisation des Frontières Maritimes du Canada. Mai 2005. p.5

¹³³ Richard Gimblette, « L'Énoncé de la Politique de défense : Conséquences pour la Marine Canadienne », *Royal Canadian Military Institute*, mai 2005, site Internet consulté le 20 août 2005.

http://www.marines.forces.gc.ca/mspa_news/news_issues_f.asp?category=6&title=35

¹³⁴ Canada, Défense nationale, *Votre marine, votre sécurité*, 2005, p.5

La Garde côtière a par ailleurs étendu à l'été 2005 le Système d'identification automatique (SIA) à l'ensemble du réseau de la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs¹³⁵. Cela implique que les navires s'équipent d'un transpondeur diffusant des informations permettant à la Garde côtière de les identifier et les repérer, notamment sa position, sa vitesse et son état général. Tous les renseignements sont acheminés par la suite en temps réel au ministère de la Défense. De surcroît, l'Agence de douanes et du revenu du Canada (ADRC) se charge de la détection de matériel radioactif dans les conteneurs¹³⁶. Elle met en place un programme contenant une série de structures de détection diverses, par exemple pour les voitures, les portiques et dans les zones de contrôle de voie d'accès.

3.3.2 La capacité d'intervention

La capacité d'intervention touche le travail « sur le terrain » des organismes chargés de la sécurité publique, dont les corps policiers. Les fonds alloués à cette priorité ont permis de renforcer d'autres domaines de la sécurité, notamment la lutte contre l'immigration illégale, le trafic des drogues et autres activités reliées au crime organisé. Sur le plan maritime, les efforts du Groupe interministériel sont axés sur la formation et sur la présence accrue des corps policiers dans les ports. Pour la formation, des exercices de type « poste de commandement » ou sur le terrain doivent être menés régulièrement dans le cadre du Plan national de lutte contre le terrorisme¹³⁷. La GRC sera chargée quand à elle de la formation de son groupe tactique d'intervention sur l'arraisonnement armé des navires.

Elle a reçu en outre des fonds pour le projet de démantèlement et d'élimination du crime organisé dans les ports nationaux, suite au succès du projet-pilote de police portuaire dans le Port de Montréal en 2003. Des enquêteurs de la GRC sont actuellement présents à temps

¹³⁵ Canada. Transports Canada. « Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles initiatives touchant la sûreté maritime ». no GC 001/05, 22 avril 2005. Site Internet consulté le 3 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2005/05-gc001af.htm>

¹³⁶ Canada. Transports Canada. « Le Gouvernement du Canada annonce une enveloppe pouvant s'élever à 172,5 millions de dollars pour de nouveaux projets de sûreté maritime ». 22 janvier 2003. Site consulté le 12 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2003/03-gc001.htm>

¹³⁷ Canada. Groupe interministériel sur la sûreté maritime, *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005

<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

plein dans les principaux ports nationaux, afin de favoriser une meilleure coordination entre les différentes autorités portuaires¹³⁸. Toutefois, le travail des intervenants en sécurité publique reste encore à définir. Outre à Montréal, il existe divers projets de police portuaire intégrée, qui permettent aux corps policiers de mieux cerner leur apport au sein du secteur maritime. L'Agence des services frontaliers et la GRC collaborent pour la cueillette et l'analyse d'informations. La GRC et la Garde côtière canadienne travaillent également de concert dans tout le réseau de la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Ils ont mis en place des groupes tactiques d'intervention conjoints, en plus d'engager quatre patrouilleurs semi-côtiers¹³⁹.

3.3.3 La protection

La protection touche les mesures prises pour assurer la sécurité des infrastructures maritimes et le niveau de fiabilité du personnel qui y travaille. À cet effet, Ottawa a participé au sein de l'Organisation maritime internationale à l'élaboration d'exigences récentes de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), dont le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS). Entré en vigueur en juillet 2004, ce nouveau régime de sécurité maritime cherche à favoriser le rehaussement de la consultation et des partenariats entre intervenants du secteur de la sûreté maritime, ainsi qu'une réglementation plus serrée dans les zones maritimes canadiennes¹⁴⁰. Cette nouvelle réalité sécuritaire implique que le dispositif de sécurité de transport maritime canadien s'applique aux navires et aux ports assujettis à la Convention SOLAS (les navires commerciaux d'une jauge brute de 500 tonneaux et plus et/ou qui transportent plus de 12 passagers). Afin que les navires battant pavillon canadien puissent entrer sans difficulté aux États-Unis, le code de sécurité maritime canadien a adopté certaines exigences du code américain, dont l'extension des nouvelles règles à plusieurs autres catégories d'embarcations,

¹³⁸ Ibidem

¹³⁹ Canada, Transports Canada, « Le gouvernement annonce de nouvelles initiatives touchant la sûreté maritime », 22 avril 2005, site consulté le 3 mai 2005

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2005/05-gc001af.htm>

¹⁴⁰ Canada, Transports Canada, « Transports Canada annonce de nouvelles exigences en matière de sûreté maritime », 22 octobre 2003, site Internet consulté le 4 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2003/03-h123f.htm>

dont les navires de marchandises d'une jauge brute de 100 tonneaux et plus et les remorqueurs qui livrent des marchandises dites « dangereuses »¹⁴¹.

D'autre part, tous les ports doivent mener des évaluations et élaborer des plans de sécurité, qu'ils transmettent par la suite à Transports Canada aux fins de vérification. En réponse à leur déclaration, le ministère leur délivre un certificat de sûreté, qui leur permettra d'entrer dans les ports canadiens et américains. Ils doivent aussi désigner des responsables de la sécurité sur leur site respectif. Par ailleurs, Transports Canada a mis en place le Programme d'accès aux zones réglementées des infrastructures maritimes (PAZRIM). Ainsi, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et de la GRC auront l'autorisation de vérifier les antécédents des employés, qui pourront par la suite circuler dans les zones réglementées, notamment les lieux où se trouve l'équipement de surveillance, ainsi que les terminaux¹⁴². Cette nouvelle réglementation touche une panoplie d'employés oeuvrant dans les secteurs de la sécurité, administration, planification et supervision. Des mesures se rapportant au visa des gens de mer ont aussi été prises. En effet, CIC et le SCRS mettent actuellement en place un programme de visa de résident temporaire aux citoyens de pays étrangers où le visa est requis. Les personnes provenant de pays exemptés de visa doivent présenter un passeport et leurs pièces d'identification.

3.3.4 La collaboration

La collaboration signifie le partage d'informations, l'évaluation de la menace et une intervention concertée. Deux niveaux de collaboration sont privilégiés : les volets interne et canado-américain.

Sur le plan national, le Groupe interministériel est chargé du Fonds de coordination de la sûreté maritime de 16,2 millions de dollars pour les organismes et ministères fédéraux¹⁴³. La

¹⁴¹ Ibidem

¹⁴² Canada, Transports Canada, « Transports Canada annonce la tenue de consultations sur le Règlement sur la sûreté du transport maritime », no H050/04, 17 septembre 2004, site Internet consulté le 4 août 2005.

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2004/04-h050f.htm>

¹⁴³ Canada, Groupe interministériel sur la sûreté maritime, *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime au Canada*, janvier 2004, site consulté le 4 mai 2005

collaboration est jugée essentielle pour l'élaboration des trois autres priorités du Groupe interministériel. Un centre interministériel des opérations de sûreté maritime pour le réseau de la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs, sous la direction de la Défense nationale et de la GRC, est par ailleurs mis en place depuis l'été 2005¹⁴⁴. Deux équipes de travail y assument des mandats différents. La première doit analyser et centraliser les informations touchant la sécurité maritime recueillies par les ministères et organismes au cours des dernières années. La seconde développe une approche intégrée pour améliorer la coordination entre les acteurs concernés. Ce centre doit, dans un même temps, réfléchir sur la coordination binationale des opérations de sécurité maritime.

D'autre part, la collaboration entre le Canada et les États-Unis revêt une importance capitale. La signature de la Déclaration sur la frontière intelligente du 12 décembre 2001 a été significative en ce sens. Ayant comme objectif premier d'accroître la coopération canado-américaine en matière de sécurité, elle a touché trois secteurs importants de la sécurité maritime canadienne : le rôle et les pratiques des agents des douanes, le contrôle des marchandises et l'échange de renseignements s'appliquant aux conteneurs maritimes en transit¹⁴⁵. Depuis, le Canada et les États-Unis travaillent en partenariat aux douanes et aux ports lors de la vérification des conteneurs de navires. Pour ce faire, Ottawa a annoncé un budget de plus de 60 millions de dollars pour les infrastructures portuaires et le partage de renseignements entre le Canada et les États-Unis¹⁴⁶.

À cet effet, l'opinion favorable à la coopération canado-américaine d'Ottawa paraît claire : « Nous nous appliquerons à élaborer avec les États-Unis des normes réglementaires

<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

¹⁴⁴ Canada, Transports Canada, « Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles initiatives touchant la sûreté maritime », 22 avril 2005, 5 mai 2005

<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2005/05-gc001af.htm>

¹⁴⁵ Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Le Canada et les États-Unis signent la déclaration pour la création d'une frontière intelligente », no 162, 12 décembre 2001, site Internet consulté le 15 août 2005.

http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/104778.htm.

¹⁴⁶ Canada, Transports Canada, « Les Autorités canadiennes et américaines entérinent des Procédures de Contrôle de Sûreté accrues pour les Navires entrant dans le Réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent », no H033/02, 26 mars 2002, site Internet consulté le 3 août 2005.

http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2002/02_h033f.htm

rigoureuses et cohérentes et nous collaborerons plus étroitement avec eux afin de mieux déceler les menaces, de les évaluer et d'y réagir¹⁴⁷». En juin 2004, Transports Canada et la Garde côtière des États-Unis ont signé un arrangement bilatéral pour effectuer les changements à la Convention SOLAS et mettre en place le Code ISPS. Les deux pays ont reconnu par la même occasion que leurs lois et règlements respectifs sur la sécurité maritime – la Loi sur la sûreté du transport maritime pour le Canada et le *Maritime Transportation Security Act* et le *Ports and Waterways Safety Act* pour les États-Unis – devraient poursuivre des objectifs communs.

Dans le même ordre d'idées, l'Agence des services frontaliers du Canada travaille en étroite collaboration avec son homologue américain, le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis. Outre la mise en œuvre de l'Initiative conjointe du Canada et des États-Unis de ciblage des conteneurs en transit dans les ports maritimes¹⁴⁸ depuis 2002, les deux organismes ont signé en octobre 2005 le Partenariat pour l'initiative relative à la sécurité des conteneurs¹⁴⁹, qui permet aux agents de l'Agence des services frontaliers de se déplacer dans les ports étrangers afin qu'ils puissent vérifier les marchandises des conteneurs avant leur arrivée au Canada.

3.4 L'acceptation collective de la sécurisation

Le processus de sécurisation ne s'est pas fait (et ne se fait pas actuellement) sans heurts. Il existe des problèmes de communication entre le monde politique et administratif. En mars 2005, la CGVMSL a éprouvé le besoin de rencontrer des représentants de municipalités longeant le canal Welland pour leur expliquer les différents changements auxquels ils seront confrontés : « Il y a eu beaucoup de malentendus sur les répercussions qu'auront les nouvelles mesures de sécurité pour le canal Welland (...) Nous pensions qu'il importait de renseigner les élus pour qu'ils comprennent comment et pourquoi ces nouvelles dispositions

¹⁴⁷ Canada, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte: la politique canadienne de sécurité nationale*, avril 2004, p.18

¹⁴⁸ Canada, Agence des services frontaliers du Canada, « Ciblage des conteneurs en transit dans les ports maritimes », 2002, site Internet consulté le 2 novembre 2005.

<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2002/sep/seaports-f.html>

¹⁴⁹ Canada, Agence des services frontaliers du Canada, « Partenariat entre les États-Unis et le Canada pour l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs », 2005, site Internet consulté le 5 novembre 2005. <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/release-communique/2005/1020washington-f.html>

sont mises en oeuvre¹⁵⁰ ». Les municipalités s'inquiètent entre autres que le canal soit complètement clôturé. La ville de St. Catharines est plus particulièrement touchée par ces changements, étant donné qu'une partie de son industrie touristique dépend du musée maritime et du poste d'observation située sur le canal. La CGVMSL les a rassurés en expliquant qu'un nombre minime de clôtures seront rajoutées au cours des prochaines années, pour être conforme au cadre législatif et réglementaire de Transports Canada et des organisations internationales. Cependant, une collaboration étroite entre la CGVMSL et les municipalités sera requise. En ce qui concerne les réactions des secteurs industriels et commerciaux, nous verrons dans le quatrième chapitre comment ils se sont adaptés aux nouvelles mesures de sécurité.

En somme, le transport maritime a traversé un processus de sécurisation, qui a eu des impacts importants sur différents ministères et organismes. En effet, les quatre priorités établies par le Groupe interministériel ont affecté la façon de gérer la sécurité maritime à différents niveaux. Du point de vue organisationnel, une approche intégrée de la sécurité semble le mot d'ordre. Les différents intervenants du milieu maritime travaillent actuellement de concert sur des projets d'envergure, notamment la protection des ports et la mise en place de nouvelles technologies. Du côté administratif, le gouvernement canadien souhaite centraliser les ressources, afin d'éviter les doublons et les incohérences d'un ministère ou d'un organisme à un autre. Pour ce qui est de l'aspect politique, les États-Unis jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques de sécurité maritime canadiennes, surtout en ce qui concerne la Voie maritime du Saint-Laurent. Le cadre législatif et réglementaire des récentes mesures au Canada s'accorde en effet avec la plupart des changements effectués à ce niveau par le voisin américain. Finalement, en ce qui a trait aux facteurs économiques, les divers intervenants maritimes se sont retrouvés à gérer des sommes énormes pour mener à terme les différents projets expliqués précédemment. Ces derniers représentent toutefois un travail et des fonds colossaux, notamment la question de la mise en place des nouvelles technologies pour l'ensemble des infrastructures maritimes. Le gouvernement canadien sera

¹⁵⁰ Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. « La Voie maritime rencontre des élus du Niagara pour discuter de la sécurité du canal », 21 mars 2005, site consulté le 8 janvier 2006. <http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/news/pr20050321.html>

très prochainement confronté à des choix difficiles en matière de budget. L'établissement de priorités claires constituera donc un défi de taille au cours des prochaines années.

CHAPITRE IV

IMPACT DU PROCESSUS DE SÉCURISATION DU TRANSPORT MARITIME CANADIEN SUR LA GESTION DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT

4.0 Introduction

Depuis les événements du 11 septembre, la CGVMSL a dû donc composer avec le processus de sécurisation du transport maritime canadien : « Comme la plupart des institutions nord-américaines, la Voie maritime a été touchée de façon permanente par les événements du 11 septembre dernier. La sécurité est devenue une importante priorité, ce qui a des répercussions sur les opérations et le budget⁵ ». Pour la CGVMSL, cela représente de tout nouveaux défis, s'ajoutant aux anciens. En ce qui a trait aux projets initiaux, la certification ISO des services maritimes se poursuit encore en 2006. Les trois pôles d'intervention principaux (l'exploitation des infrastructures, le contrôle du trafic et l'inspection des navires) sont tous aujourd'hui certifiés.

Tel que nous l'avons démontré dans le chapitre précédent, des politiques de sécurité ont vu le jour depuis les événements du 11 septembre. Toutefois, celles-ci, dont la mise en œuvre du Code ISPS, représentent des coûts additionnels pour les principaux intervenants, malgré l'aide du fédéral par le biais du fonds de 115 millions de dollars du Programme de contribution pour la sûreté maritime. Du côté américain, le Congrès a prévu un budget de plus d'un milliard de dollars pour permettre au milieu maritime de s'adapter à la nouvelle réalité sécuritaire. Les acteurs industriels et commerciaux canadiens préconisent un financement suffisant du programme de contribution, afin d'être plus compétitifs par rapport à leur voisin du Sud. Dans le même ordre d'idées, la sécurité transfrontalière, tout en favorisant un passage rapide et efficace des marchandises, fait partie des préoccupations de l'industrie canadienne. Le Canada et les États-Unis ont mis en place des programmes de sécurité maritime, dont l'Initiative sur la sûreté des conteneurs (ISC) et le programme d'expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES). L'industrie souhaite poursuivre ces initiatives et favoriser l'harmonisation des politiques de sécurité avec celles des États-Unis.

⁵ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2001*. Montréal, 2002, p.4

De plus, la centralisation des services d'inspection et de surveillance permettrait d'éviter les dédoublements, en plus d'uniformiser le cadre réglementaire.

Dans ce quatrième et dernier chapitre, nous rendrons compte de la situation de la Voie maritime du Saint-Laurent depuis 2001. Nous présenterons comment les priorités établies par *Une vision claire pour l'avenir* et le « Forum des enjeux stratégiques de la Voie maritime » ont évolué. Nous le ferons en nous appuyant sur le document rédigé en 2005 par l'Alliance de l'Industrie maritime du Canada¹⁵² intitulé *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*.

4.1 La Voie maritime en chiffres (2001-2005)

Avant de présenter l'évolution des priorités des acteurs industriels et commerciaux en tant que tels, il nous faut en premier lieu esquisser brièvement le portrait du trafic des marchandises de la Voie maritime après le 11 septembre. Il semble important d'en discuter afin de mieux comprendre le contexte auquel les différents intervenants doivent s'adapter. En effet, l'économie maritime nord-américaine a été durement touchée par les attaques terroristes de 2001. Ce ralentissement a provoqué une chute marquée des marchés en difficulté, dont celui des céréales. Déjà extrêmement vulnérable en raison de la compétition de plus en plus féroce et à la diminution de navires océaniques dans les Grands Lacs, le trafic des produits céréaliers paraît de plus en plus inefficace. Le marché des produits céréaliers a connu une baisse radicale de 10% dans les deux sections de la Voie maritime en 2001, dû aux récoltes insuffisantes et à la montée de la concurrence¹⁵³. Le trafic des céréales américaines n'a pu cette fois-ci contrer la montée de ces problèmes, puisque le nombre de navires océaniques dans les Grands Lacs a diminué et que les récoltes n'ont pas été plus abondantes du côté américain. En 2002, la situation s'aggrave, alors qu'une diminution du trafic de plus

¹⁵² L'Alliance de l'Industrie maritime du Canada est composée des Armateurs du Saint-Laurent, de l'Association des administrations portuaires canadiennes, de l'Association des armateurs canadiens, de Chamber of Shipping of British Columbia, de la Chambre de commerce maritime, de la Fédération maritime du Canada, d'Halifax Shipping Association et de la Société de développement économique du Saint-Laurent

¹⁵³ Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, p.12

de 11% dans les deux sections est enregistrée¹⁵⁴. Par contre, en 2003, les récoltes se révèlent plus prometteuses, même si ce mouvement est brimé par le manque de navires océaniques. En 2004, les céréales américaines obtiennent un succès grandissant, tandis que les récoltes canadiennes stagnent.

En ce qui concerne le minerai de fer, l'industrie sidérurgie américaine a connu une diminution de ses activités après les événements du 11 septembre. Le trafic du minerai de fer a dû composer avec les conséquences de ce ralentissement, avec une diminution de plus de 36,3% du trafic entre les mines du Labrador et les usines américaines situées dans la région des Grands Lacs, de 65,4% des transits passant par Québec et de 71% du trafic entre les mines des Grands Lacs et Hamilton. En 2002, la situation s'est rétablie peu à peu au Québec, avec une augmentation des importations de plus de 64,1%, ainsi qu'entre le canal Welland et les monts Mesabi avec une hausse de 413,7%¹⁵⁵. En 2003, grâce au déploiement du marché du Labrador jusqu'aux Grands Lacs, le volume du trafic a augmenté de 10 à 13% dans les deux sections. En 2004, le marché a stagné, puisque les grèves dans les mines du Québec et du Labrador ont réduit le trafic dans la section Montréal-Lac Ontario, tandis que le commerce sur le canal Welland a augmenté. Bref, le trafic du minerai a connu des baisses radicales au cours de la première année et, par la suite, s'est révélé plus ou moins stable.

De son côté, le charbon est un marché peu touché par les événements du 11 septembre¹⁵⁶. Le charbon à faible teneur de soufre s'avère notamment une denrée de plus en plus convoitée par les producteurs d'électricité européens. Toutefois, la diminution de la demande de coke en 2002 a fait chuter le trafic d'environ 15% dans les deux sections. La situation s'aggrave en 2003, malgré l'augmentation de la demande de charbon pour les centrales électriques. Cependant, dès 2004, la demande industrielle augmente de près de 200% dans la section Montréal-Lac Ontario, malgré la chute du marché sidérurgique¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2002*, Montréal, 2003, p.13

¹⁵⁵ Ibidem

¹⁵⁶ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, p.12

¹⁵⁷ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005, p.11

Pour ce qui est des cargaisons générales (acier et brames d'acier), la diminution des importations a poussé à une baisse du trafic d'environ 40% dans les deux sections de la Voie maritime¹⁵⁸. L'imposition de tarifs douaniers sur les importations d'acier aux États-Unis en mars 2002 a provoqué un certain ralentissement des expéditions, mais l'accroissement de la demande a tout de même favorisé le marché. Cependant, l'année suivante, les difficultés généralisées éprouvées par l'économie américaine pour ce type de produits a fait chuter le trafic d'environ 38% dans les deux sections¹⁵⁹. Ce commerce a explosé en 2005 grâce à une augmentation de la demande et l'élimination des tarifs douaniers sur l'acier¹⁶⁰.

En ce qui concerne les cargaisons en vrac, la popularité du pétrole, du gypse et du sel a permis à ce marché de rester stable, voire d'augmenter un peu en 2001. L'année suivante, les résultats n'ont pas été aussi concluants, puisque le marché des produits en vrac a brusquement chuté aux États-Unis. Toutefois, des marchandises tels que le coke, les produits chimiques, le gypse et la pierre ont enregistré une augmentation¹⁶¹. L'année 2003 a été relativement stable, tandis que le trafic en 2005 a pris de l'expansion une hausse d'environ 11%.

En somme, le commerce maritime canadien a connu des diminutions marquées au cours des dernières années. Les marchés déjà fragiles, dont celui des céréales, semblent de plus en plus volatils. De façon générale, les acteurs industriels et commerciaux éprouvent certaines difficultés à s'adapter à la nouvelle réalité économique. La prochaine partie de ce chapitre explique quelles sont les orientations qu'ils aimeraient donner au marché maritime et quelles stratégies ils souhaitent adopter pour y parvenir.

¹⁵⁸ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, p. 13

¹⁵⁹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2003*, Montréal, 2004, p. 12

¹⁶⁰ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005, p. 11

¹⁶¹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2002*, Montréal, 2003, p. 13

4.2 La situation des priorités établies par *Une vision claire pour l'avenir* et le «Forum des enjeux stratégiques pour la Voie maritime» : le bilan *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*

4.2.0 Mise en contexte

L'Alliance de l'Industrie maritime du Canada a diffusé en juin 2005 un rapport intitulé *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*. Il fait un bilan de la situation de l'industrie et du commerce maritime au Canada. Dans cette partie du chapitre, nous dégagerons les grandes lignes de ce document pour mieux comprendre comment les acteurs industriels et commerciaux se sont adaptés au processus de sécurisation du transport maritime.

4.2.1 Le partenariat

« Vision claire pour l'avenir » et le « Forum des enjeux stratégiques pour la Voie maritime » avaient misé sur quatre types de partenariats pour améliorer la compétitivité de la Voie maritime : le partenariat entre l'industrie et le gouvernement, entre le Canada et les États-Unis, entre les commerçants des céréales de la Voie maritime et des ports de l'ouest et entre divers intervenants pour la formation de la main-d'œuvre. « Canevas d'avenir » reprend la plupart de ces idées, tout en les adaptant à la réalité politique et économique post-11 septembre. Allant plus loin que ces prédécesseurs, il préconise un renforcement des collaborations déjà existantes, notamment entre Ottawa, Washington et les secteurs de l'industrie et du commerce. En effet, il note que la mondialisation accentue la concurrence mondiale depuis déjà les années quatre-vingt-dix. Toutefois, force est de constater que les nouvelles mesures en matière de sécurité viennent changer la donne à différents niveaux.

Concernant un partenariat entre le fédéral et l'industrie, « Canevas d'avenir » souhaite l'élaboration d'une politique maritime commune axée non seulement sur les besoins du marché, mais aussi sur la sécurité : « Le cadre stratégique énoncé dans ce plan directeur vise à identifier des mesures précises qui mèneront à un secteur du transport maritime plus concurrentiel et vise à améliorer, en fin de compte, le niveau de sûreté et de prospérité pour le

Canada¹⁶² ». De plus, le secteur des transports a vécu de manière générale différents bouleversements, surtout sur le plan des politiques de gestion. Une réflexion à ce sujet se révèle donc essentielle. Dans ce contexte, divers acteurs gouvernementaux (Transports, Pêches et Océans, Industrie et Commerce international) et industriels ont formé en 2004 le Conseil maritime et industriel national (CMIN). « Canevas d'avenir » espère que ce dernier deviendra l'instrument principal pour élaborer une stratégie d'affaires commune.

Dans le même ordre d'idées, le cas du *Interagency Committee for the Marine Transportation System*, qui regroupe dix-sept organismes américains sous une égide unique, a inspiré l'industrie maritime canadienne. En effet, celle-ci propose la création d'un groupe de travail interministériel sur le transport maritime, à l'image du Groupe interministériel sur la sûreté maritime. Il pourrait se révéler un bon outil de coordination, en plus d'être un partenaire pour le CMIN¹⁶³. Il recueillerait entre autres les données économiques, environnementales et sécuritaires nécessaires à l'élaboration d'une politique maritime commune. L'industrie utiliserait ces renseignements pour avoir une vision d'ensemble de la situation maritime au Canada, notamment sur la Voie maritime du Saint-Laurent.

Par ailleurs, « Canevas d'avenir » prétend qu'un partenariat entre les acteurs industriels et commerciaux et le milieu universitaire s'avérerait bénéfique pour élaborer une politique commune. En effet, la recherche en études maritimes nationales et internationales prend de l'expansion. La création d'un forum dans lequel les experts s'exprimeraient sur la question et un financement des centres de recherche par le fédéral constitueraient un pas en avant vers une plus grande coordination entre les intervenants maritimes.

Finalement, « Canevas d'avenir » constate qu'un partenariat renouvelé et renforcé nécessite non seulement la collaboration du fédéral, mais aussi des autres paliers du gouvernement (provincial et municipal). La CGVMSL note que plusieurs progrès ont été faits dans ce sens, surtout depuis 2004. En effet, elle entretient des relations de coopération plus poussées avec les provinces de Québec et de l'Ontario (la CGVMSL fait même partie du Forum des

¹⁶² Alliance de l'industrie maritime du Canada. *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*, juillet 2005, p.10

¹⁶³ Ibidem, p.9

transports maritimes de l'Ontario)¹⁶⁴. Ces derniers se sont engagés au cours des dernières années à soutenir ce type de commerce, en investissant notamment dans l'entretien et l'organisation d'infrastructures.

En ce qui concerne le partenariat entre le Canada et les États-Unis, il s'est intensifié comme suite aux événements du 11 septembre. L'étude de la Voie maritime du Saint-Laurent menée par l'USACE a pris une importance toute particulière. La CGVMSL a en effet donné priorité à cette collaboration, en participant activement au développement du rapport de reconnaissance. Diffusé en 2002, ce dernier a provoqué des réactions diverses de part et d'autre de la frontière. Puisque son objectif était de mettre en perspective les besoins économiques de la Voie maritime, il a proposé une panoplie de scénarios, dont l'élargissement des écluses et l'approfondissement de cette dernière¹⁶⁵. Il en a évalué les impacts économiques, environnementaux et techniques.

Sur le plan économique, le rapport de reconnaissance n'en fait pas mention, laissant l'étude de faisabilité s'occuper de cette analyse. Du côté environnemental, il considère quatre types d'activités qui risquent d'avoir un impact sur la Voie maritime : le dragage, le dépôt des sédiments, la construction d'infrastructures et l'augmentation du nombre de navires. Malgré des conséquences négatives à court et à long terme qui peuvent affecter la qualité de l'eau et l'écosystème, le rapport de reconnaissance affirme que la mise en valeur du secteur maritime au détriment du transport terrestre entraînera des effets bénéfiques généraux sur l'environnement (moins de pollution atmosphérique). Du point de vue technique, le rapport de reconnaissance met de l'avant l'idée que les changements à effectuer pourraient se faire rapidement et de manière efficace.

Comme suite au rapport de reconnaissance, le ministre des Transports du Canada, David Collenette, et le secrétaire américain aux Transports, Norman Y. Mineta, ont signé un

¹⁶⁴ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005, p.8

¹⁶⁵ Québec, Stratégies Saint-Laurent, *Études sur le réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent. Suivi du dossier*, juillet 2004, p.16

mémoire de coopération en mai 2003. Ce mémoire vise notamment, pour les pays signataires, à «évaluer les facteurs techniques, économiques et environnementaux associés aux besoins actuels et futurs du Réseau Grands Lacs Voie Maritime du Saint-Laurent et l'infrastructure des transports dont ce réseau dépend...»¹⁶⁶. Le Canada et les États-Unis souhaitent ainsi mener conjointement une étude qui permettra d'évaluer l'efficacité et l'efficience du commerce maritime, sans pour autant faire une étude de faisabilité conformément aux projets soumis par l'USACE. David Collenette annonce en octobre que son ministère débloquera un budget de plus de 500 000\$ pour des études de faisabilité, bien que les détails et les objectifs de celles-ci restent confus et imprécis.

L'année suivante, divers intervenants politiques, industriels et commerciaux se sont prononcés dans un rapport de consultation. Les inquiétudes soulevées par la question environnementale ont pris une grande importance, tandis que certains déploraient le fait que les impacts économiques soient méconnus. Les résultats de l'étude canado-américaine devraient être publiés d'ici 2007. Bref, cette étude démontre bien la relation forte et complexe entre les deux pays en ce qui a trait à la Voie maritime du Saint-Laurent. En parallèle, le travail de collaboration de la CGVMSL et de la SLSDC se poursuit. Ils offrent des services de plus en plus uniformes. Toutefois, le cadre législatif et réglementaire diffère de part et d'autre de la frontière, ce qui fait qu'il peut y avoir occasionnellement des doublons administratifs. Dans cette perspective, «Canevas d'avenir» propose la création d'un forum binational comprenant des organismes gouvernementaux canadiens et américains et des acteurs industriels et commerciaux, afin d'harmoniser les politiques et les règlements.

En ce qui a trait au partenariat pour les produits céréaliers entre la Voie maritime et les ports de l'Ouest, «Canevas d'avenir» pousse la réflexion sur le marché des matières premières plus en profondeur. En effet, le transport maritime canadien se fonde sur ce type de trafic. La situation commerciale des produits comme les céréales, le minerai de fer, le charbon et certaines cargaisons générales a pourtant été déstabilisée par les bouleversements politiques de septembre 2001. Il est donc impératif de remettre le commerce des matières premières sur

¹⁶⁶ Canada et États-Unis, Transports du Canada et Département des Transports des États-Unis d'Amérique, *Entente de Coopération entre le Ministère des Transports du Canada et le Département des Transports des États-Unis d'Amérique*, mai 2003, p.2

les rails par le biais de partenariats entre les organismes et ministères du gouvernement chargés non seulement du transport maritime, mais du commerce international. Quant aux divers comités responsables de la question de commerce des céréales, les rapports officiels provenant de la CGVMSL et de l'industrie en font plus ou moins mention. Toutefois, il semble que leur travail se poursuive.

Finalement, la formation de la main-d'œuvre est devenue une priorité de premier plan pour les acteurs industriels et commerciaux. Une section entière est consacrée à cette question dans « Canevas d'avenir »¹⁶⁷. L'industrie maritime se retrouve confrontée aux mêmes problèmes envisagés par *Une vision claire pour l'avenir* et par le « Forum des enjeux stratégiques pour la Voie maritime ». Il est de plus en plus difficile de trouver des employés qualifiés, surtout avec l'arrivée massive des technologies de pointe dans le milieu maritime : « La prochaine décennie connaîtra une période de changements démographiques importants dans le secteur de la main-d'œuvre maritime du Canada, au cours de laquelle plus de la moitié de la main-d'œuvre actuelle devra être remplacée, et ce, en ne tenant compte que des retraites¹⁶⁸ ». De plus, les centres de formation maritime éprouvent des difficultés croissantes sur le plan du recrutement. La CGVMSL a mis sur pied le projet « Emplois d'avenir » pour réfléchir à cette problématique, qui consiste à «...établir un plan de transition face aux changements dans le travail, évaluer les principales implications pour les emplois et créer de nouveaux profils et, enfin, élaborer un plan de transition¹⁶⁹ ».

Pour régler la situation, Québec a fait preuve d'innovation et de leadership en créant un comité sectoriel maritime de main-d'œuvre. Ce dernier a pour mission d'étudier les besoins en matière de ressources humaines et de leur formation dans le secteur maritime. « Canevas d'avenir » suggère que le fédéral suive l'exemple québécois et établisse son propre comité en collaboration avec les ministères touchant les secteurs des transports et des ressources humaines. En outre, une promotion des carrières dans le secteur maritime permettrait de sensibiliser le public aux besoins de ce domaine quelque peu méconnu. L'industrie prend

¹⁶⁷ Ibidem, p.41 à 44

¹⁶⁸ Ibidem, p. 41

¹⁶⁹ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005. p.17

pour exemple le programme *Sea Vision* lancé au Royaume-Uni en 2004 qui vise à informer la population de la diversité des carrières maritimes et des compétences acquises dans ce milieu pouvant être utiles, voire nécessaires, sur le marché du travail en général. Dans cette optique, une collaboration entre l'industrie et les écoles pour mettre sur pied un plan d'action commun en vue de promouvoir la formation maritime est proposée par « Canevas d'avenir ».

Par ailleurs, les nouvelles mesures de sécurité maritime ont mis de l'avant un problème singulier pour la main-d'œuvre maritime : l'immigration et l'autorisation de séjour. En effet, les mouvements transfrontaliers des travailleurs font partie intégrante du secteur maritime. Les récentes exigences en matière d'immigration et d'autorisation de séjour peuvent freiner la mobilité des employés, notamment pour les ressortissants étrangers qui souhaitent occuper un poste d'officier à bord de navires canadiens ou rejoindre leur propre navire en eaux nationales. « Canevas d'avenir » suggère dans ce contexte d'assouplir la réglementation visant des cas particuliers, tout en assurant un niveau de sécurité adéquat.

En outre, l'industrie est préoccupée par la question de l'entrée clandestine : « Il faut continuellement équilibrer le besoin de veiller à ce que les membres d'équipage et les passagers légitimes des navires puissent entrer au Canada et en sortir de la façon la plus décloisonnée possible avec celui de la sûreté nécessaire en vue d'empêcher l'arrivée de travailleurs et de passagers illégaux...¹⁷⁰ ». En effet, les navires assument l'entière responsabilité si les inspecteurs y retrouvent un passager clandestin. Cela représente non seulement un retard dans la livraison des marchandises, mais des coûts supplémentaires pour les armateurs.

De plus, CIC a annulé en 2003 tout protocole d'entente avec les armateurs en ce qui a trait à la réduction de frais administratifs liés aux passagers clandestins en échange de plus grandes mesures de sécurité (puisque les navires ont désormais l'obligation de mettre en place ces dites mesures). L'industrie suggère toutefois plus de souplesse dans la réglementation en éliminant toute responsabilité aux navires en matière de passager clandestin.

¹⁷⁰ Ibidem, p.43

Puis, l'industrie note les problèmes de gestion de main-d'œuvre due notamment à l'accréditation géographique (un port est régi par une seule convention collective). L'innovation technologique et la modernisation globale des pratiques font que le Code du travail n'est plus nécessairement à jour, selon « Canevas d'avenir ». Une consultation générale de l'industrie et du gouvernement pourrait mener à une entente favorisant une flexibilité dans les emplois maritimes.

En somme, la question des partenariats stratégiques reste toujours une priorité de première importance pour les acteurs industriels et commerciaux. Les récentes mesures de sécurité semblent même avoir participé à une réflexion plus large sur le sujet. Outre l'intensification des collaborations déjà existantes, des bases de coopération diversifiées devraient être à l'ordre du jour, notamment avec les milieux universitaire et de la recherche. En effet, l'apport de ces derniers pour mieux comprendre les rapports complexes entre industrie, commerce et sécurité, ainsi que contribuer au développement de nouvelles technologies, se révèle de plus en plus importante.

Du côté de la relation canado-américaine, les intervenants souhaitent une harmonisation des politiques et des règles de part et d'autre de la frontière. Dans cette perspective, les récentes mesures de sécurité sont observées attentivement par les milieux industriel et commerciaux. Ils s'y plient, pour éviter la fermeture du réseau, ce qui pourrait entraîner des pertes économiques considérables. Ainsi, ils espèrent continuer de collaborer activement avec les gouvernements canadien et américain, afin de mettre en place une organisation coordonnée de sécurité maritime. En ce qui a trait aux partenariats dans le secteur des produits céréaliers, ils semblent vouloir adopter un ton plus « rassembleur » en incluant entièrement les matières premières dans l'élaboration des politiques. Finalement, la question d'une main-d'œuvre qualifiée et disponible dans un environnement relativement flexible est une autre préoccupation des acteurs industriels et commerciaux. Ces derniers espèrent que les nouvelles mesures de sécurité n'entravent pas le transfert de travailleurs maritimes d'un endroit à l'autre. L'efficacité, en prenant en compte la dimension sécuritaire, reste donc au cœur des partenariats.

4.2.2 L'environnement

La réflexion sur l'environnement et la sécurité mise de l'avant par « Vision claire pour l'avenir » et « Forum des enjeux stratégiques » ne se retrouve pas intégralement dans « Canevas d'avenir ». En fait, la notion de sécurité ne fait plus partie d'un thème en tant que tel, mais est liée à tous les niveaux des préoccupations des acteurs industriels et commerciaux. Nous discuterons donc dans cette partie du cas plus précis de l'environnement, tout en le reliant à la question sécuritaire.

La signature du Protocole de Kyoto reste le principal cheval de bataille de l'industrie maritime canadienne sur le plan environnemental. Toutes les études effectuées par Transports et Environnement Canada démontrent que le transport maritime ne représente que 1,25% du total des émissions des gaz à effet de serre, contre 9% pour les domaines routier et ferroviaire¹⁷¹. Dans ce contexte, un groupe de travail a été créé pour mesurer les émissions atmosphériques des navires sur la Voie maritime du Saint-Laurent. Il doit par la suite faire des recommandations pour les réduire, tout en permettant aux utilisateurs de rester concurrentiels. « Canevas d'avenir » prétend que les émissions de gaz à effet de serre seront diminuées grâce à une harmonisation généralisée des lois et des règles en matière d'environnement, au soutien des technologies de pointe et des infrastructures plus modernes.

Dans ce contexte, l'industrie soutient qu'il faut examiner les besoins du transport maritime en matière de ressources financières, matérielles et humaines, et tenter de le développer à son plein potentiel. Plusieurs moyens environnementaux peuvent être mis en œuvre pour le favoriser. Par exemple, Ottawa va instaurer en 2007 une méthode de crédit de pollution, mais qui ne comprend toujours pas le domaine du transport. En l'incluant, les entreprises se tourneraient plus facilement vers la Voie maritime du Saint-Laurent.

Environnement et sécurité sont deux termes indissociables. En effet, les nouvelles mesures de sécurité ont en partie pour objectif d'empêcher le vandalisme ou la destruction de navires. Si tel était le cas, un événement pareil pourrait avoir un impact important sur l'environnement, notamment par le déversement de produits toxiques dans l'eau. Faire de la Voie maritime un

¹⁷¹ Ibidem, p.28

espace sécuritaire signifie donc nécessairement de procéder à une réflexion sérieuse en la matière. Dans ce contexte, la CGVMSL s'est donné comme but de « vendre » la Voie maritime comme étant un lieu à la fois « fiable, sécuritaire et respectueux de l'environnement »¹⁷².

4.2.3 La gestion

Une vision claire pour l'avenir et le « Forum sur les enjeux stratégiques de la Voie maritime » ont mis de l'avant les quatre préoccupations suivantes : l'innovation technologique, les services de la Garde côtière, les infrastructures portuaires et le pilotage. Tout comme ses prédécesseurs, « Canevas d'avenir » reprend ces facteurs, tout en intégrant plus que jamais l'élément sécuritaire et en misant sur une coordination et une centralisation plus grandes.

Les innovations technologiques occupent une place centrale dans les priorités des milieux industriel et commercial, puisqu'elles permettent d'augmenter la compétitivité. De manière générale, les programmes de sûreté maritime ont accéléré un mouvement déjà latent de déploiement des technologies de pointe. Dès 2002, la CGVMSL a adopté la technologie ATM (*Asynchronous Transfer Mode*), un dispositif intégré de transmissions audio et vidéo¹⁷³. Cela donne les outils nécessaires pour gérer les données de manière rapide et peu coûteuse. En outre, la CGVMSL a modernisé le Système de gestion du trafic en implantant le système d'information géographique (SIG). La mise en place du Système mondial de localisation différentiel (GPS), du Système d'identification automatique (SIA) et le Système électronique de visualisation des cartes marines (SEVCM) ont favorisé le déploiement d'une nouvelle culture administrative. En effet, ces organisations regroupent sous une même égide la navigation, les infrastructures et l'administration de part et d'autre de la frontière. Par exemple, l'utilisation du SIA a permis l'approfondissement de trois pouces de la Voie maritime, à l'aide de données sur la vitesse et le dégagement sous la quille. De plus, il sert à surveiller la vitesse des navires, pour éviter l'érosion des berges. Un groupe de travail a été créé en 2004 pour examiner toutes les possibilités offertes par le SIA, telles : « ...réduire la

¹⁷² Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel* 2002. Montréal. 2003. p.9

¹⁷³ Ibidem, p.10

dépendance à l'égard des communications VHF avec les navires, créer des modules de programmation des éclusages et réduire le nombre d'aides à la navigation¹⁷⁴ ». Pour explorer les autres opportunités en ce qui a trait à l'innovation technologique, la CGVMSL a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'évaluation et de faire des recommandations pour moderniser la gestion et les infrastructures. Divers organismes gouvernementaux assument la responsabilité de la recherche et du développement en matière de technologie, dont les ministères des Transports, Pêches et Océans, Environnement et Industrie, ainsi que la Garde côtière canadienne et le Service hydrographique du Canada. Ce dernier revêt une importance toute particulière. Il doit fournir à la fois des cartes électroniques et sur papier aux utilisateurs du réseau, puisque ceux-ci ne possèdent pas tous l'équipement et les dispositifs nécessaires pour lire les nouvelles cartes électroniques. « Canevas d'avenir » propose une coordination des activités des organismes et ministères concernés conjointement avec le Conseil maritime et industriel national, en plus d'un financement approprié de ce regroupement¹⁷⁵.

Concernant la Garde côtière, ses responsabilités ont changé depuis les événements du 11 septembre¹⁷⁶. En effet, Transports Canada s'est retrouvé peu à peu en charge de la sécurité, des politiques et du cadre législatif et réglementaire du transport maritime. La Garde côtière s'est donc mise à jouer un rôle plus opérationnel et basé sur les services de déglacage, de dragage et d'entretien. Sur le plan du financement, Ottawa l'a désigné comme un « organisme de service spécial », c'est-à-dire autonome de son ministère d'attache Pêches et Océans Canada. Toutefois, « ces nouvelles dispositions ont créé de l'incertitude en ce qui a trait à la responsabilité de déterminer les normes de services et les exigences de niveau de services pour les programmes maritimes desservant les clients du secteur commercial¹⁷⁷ ». La création d'un forum de consultation avec des membres du gouvernement et de l'industrie pourrait s'avérer un moyen d'établir des politiques efficaces à un prix adéquat.

¹⁷⁴ Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*. Montréal, 2005, p.10

¹⁷⁵ Alliance de l'industrie maritime du Canada, *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*, juillet 2005, p.21

¹⁷⁶ Ibidem, p.23

¹⁷⁷ Ibidem

Pour ce qui touche les ports, « Canevas d'avenir » note qu'ils se retrouvent au cœur du système intermodal des transports au Canada. La CGVMSL ne suit toutefois pas une stratégie précise pour valoriser le rôle des ports et leur assurer le niveau de fiabilité et de sécurité adéquat. Il suggère donc d'élaborer un plan intermodal avec les intervenants des réseaux routier et ferroviaire. Il croit en outre que leur financement actuel ne suffit pas. Puisque la plupart des administrations portuaires canadiennes sont considérées aujourd'hui comme des entreprises, il semble nécessaire de promouvoir le réseau pour favoriser le financement provenant du secteur privé. Par ailleurs, le cas des ports régionaux ne s'est pas amélioré depuis les rapports des prédécesseurs de « Canevas d'avenir ». Certains d'entre eux restent dans une situation précaire et continuent tout de même d'offrir des services essentiels au commerce intermodal. Il paraît impératif de reconnaître leur rôle tout en les faisant bénéficier d'une aide fédérale appropriée (s'ils sont publics)¹⁷⁸.

Finalement, les services de pilotage ont connu des changements drastiques depuis 2001¹⁷⁹. En effet, l'adoption de technologies de pointe a transformé rapidement la manière d'aborder cette profession. Les pilotes doivent non seulement posséder des connaissances en matière de navigation, mais aussi d'informatique. Leur permettre d'avoir une formation adéquate pour répondre aux besoins des utilisateurs du réseau serait à prioriser. La sécurité constitue aussi une préoccupation de taille pour les services de pilotage. Transports Canada délivre une certification après la réussite de la formation comme pilote. En outre, la question du monopole des services de pilotage par des administrations gouvernementales inquiète l'industrie. Cette dernière souhaiterait une gestion plus « commercialisée », qui favoriserait des services plus personnalisés à des coûts concurrentiels.

En somme, les priorités administratives des acteurs industriels et commerciaux n'ont pas réellement changé depuis 2001. Par contre, les stratégies pour atteindre leurs objectifs se sont intensifiées, et les préoccupations sous-jacentes, transformées. La question de la sécurité se retrouve à tous les niveaux de gestion, malgré le fait que la compétitivité reste le point central

¹⁷⁸ Ibidem, p.43

¹⁷⁹ Ibidem, p.24

pour l'industrie. En ce qui a trait à l'innovation technologique, les programmes ont pris de l'expansion et servent à la fois des intérêts commerciaux et sécuritaires.

Du côté de la Garde côtière, son rôle a indubitablement changé. Elle est devenue davantage un organisme de services, plutôt que de sécurité. Toutefois, ses fonctions traditionnelles, soient le dragage, le déglçage et l'aide à la navigation, continuent d'être une part importante de la sécurité sur la Voie maritime du Saint-Laurent. En ce qui concerne les ports, les acteurs industriels et commerciaux souhaitent toujours que l'ensemble des infrastructures disposent d'un niveau de sécurité et de financement minimal. Finalement, les récentes mesures en matière de pilotage présupposent une formation adéquate et une certaine fiabilité dans les services offerts. Bref, la gestion de la Voie maritime est liée à la nouvelle réalité sécuritaire.

4.2.4 Les perspectives d'avenir

Une vision claire pour l'avenir et le « Forum sur les enjeux stratégiques de la Voie maritime » ont établi trois types de priorités à ce sujet : la durabilité, les infrastructures et la promotion. En ce qui a trait à la durabilité du transport maritime, « Canevas d'avenir » préconise en premier lieu un développement du commerce intérieur. La flotte intérieure est constituée de plus de 110 navires et voyage à travers les axes principaux du commerce maritime, notamment la Voie maritime du Saint-Laurent. « Canevas d'avenir » souhaiterait donc mettre en valeur ce commerce à l'aide d'un cadre réglementaire renforcé, tout en prônant le libre-échange. Des politiques plus sévères en matière de cabotage aux États-Unis (par le biais du *Jones Act*) et pour d'autres partenaires commerciaux du Canada ont fait réfléchir ce dernier quant à l'efficacité de ses propres politiques¹⁸⁰. En effet, le niveau de sécurité de celles-ci est moindre par rapport aux autres États. Favoriser les relations commerciales avec ceux-ci, tout en ayant des lois et règlements appropriés en matière de cabotage, ne peut être que bénéfique pour le Canada.

En ce qui a trait aux infrastructures, « Canevas d'avenir » constate que la situation ne s'est pas réellement améliorée au cours des dernières années. En effet, certains ports, écluses et chenaux se révèlent de moins en moins fiables et sécuritaires. La plupart des pays

¹⁸⁰ Ibidem, p.16

industrialisés ont conçu des plans à long terme pour l'amélioration de la navigation et des infrastructures. Le Canada a entrepris plusieurs projets à court terme, sans sembler vouloir investir davantage dans les décennies à venir. « Canevas d'avenir » propose la mise en place d'un programme à long terme à même Infrastructure Canada, afin qu'il soit considéré comme un projet d'envergure touchant à la fois le transport, l'industrie et le commerce international¹⁸¹.

En ce qui concerne la promotion de la communauté maritime canadienne, « Canevas d'avenir » s'inquiète toujours du peu de connaissances du public par rapport au travail des acteurs industriels et commerciaux. Comme dans le cas de ses prédécesseurs, il constate que les voies navigables n'ont pas droit à la publicité qu'elles méritaient au cours des dernières années. La CGVMSL a toutefois lancé en 2004 une campagne de promotion d'envergure « Autoroute H2O », qui tente de démontrer au secteur privé les avantages économiques et environnementaux de ce moyen de transport¹⁸². Elle a pris aussi d'autres initiatives, dont la promotion des transports maritimes à courte distance comme option écologique et économique¹⁸³. Dans cette perspective, le Canada pourrait consacrer annuellement une journée à l'industrie maritime, à l'exemple des États-Unis, du Mexique et de quelques pays européens. Cela permettrait de promouvoir l'industrie et le commerce canadiens en la matière, en plus de sensibiliser la population à ce type de travail. En outre, la CGVMSL et d'autres intervenants industriels et commerciaux élaborent actuellement un programme de communications pour informer le public des avantages sociaux et économiques de ce réseau au Canada. Il faudrait développer ce programme à l'échelle nationale, afin que des liens soient tissés entre les différents acteurs du milieu maritime.

En somme, les perspectives d'avenir de la Voie maritime du Saint-Laurent se basent aujourd'hui non seulement sur la compétitivité, mais aussi sur la sécurité. Les acteurs industriels et commerciaux souhaitent que leur environnement soit le plus fiable et efficace possible. En premier lieu, ils jugent que la fluidité du transport des marchandises pourrait être

¹⁸¹ Ibidem, p.10

¹⁸² Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005. p.2

¹⁸³ Ibidem, p.12

améliorée en favorisant le commerce intérieur à l'aide des normes américaines et internationales. Le danger est d'appliquer le modèle américain à des institutions qui ne sont pas adaptées à cette réalité. Harmoniser les politiques canadiennes aux américaines constituera donc un travail énorme, si le gouvernement canadien entend prendre cette voie. Ensuite, les infrastructures obsolètes et vieillissantes de la Voie maritime inquiètent les acteurs industriels et commerciaux. Investir dans le domaine s'avérera une nécessité au cours des prochaines années. Finalement, divers outils de promotion sont mis en place pour informer le public concernant la Voie maritime. La publicité « H2O », qui la qualifie d'espace fiable et sécuritaire, gagne en popularité. Bref, les perspectives d'avenir de la Voie maritime semblent irrémédiablement liées à la question de la sécurité, tout en ayant toujours en tête d'abord et avant tout la compétitivité.

CONCLUSION

Suite à ce mémoire, il est possible de tirer trois grandes conclusions. Tout d'abord, les événements du 11 septembre ont changé irrémédiablement la culture administrative de la Voie maritime du Saint-Laurent. Ils ont en effet accéléré le mouvement de centralisation des ressources de la communauté maritime. Toutefois, force est de constater que les acteurs industriels et commerciaux n'ont pas renoncé aux enjeux économiques au profit d'impératifs sécuritaires. Bien que les récentes mesures de sécurité soient suivies et appuyées par l'industrie, la compétitivité reste sa préoccupation première. La nouvelle donne en matière de sécurité s'est avérée d'abord et avant tout un prétexte de mise à niveau sur divers plans. En effet, les avancées technologiques, les investissements pour « rajeunir » les infrastructures et les nouveaux partenariats élaborés au nom de la sécurité ont été plus souvent qu'autrement des moteurs pour les acteurs industriels et commerciaux. Ces derniers se sont d'ailleurs montrés clairs avec le gouvernement canadien : les mesures de sécurité ne doivent pas entraver l'économie maritime. Ce principe de base semble partagé par Ottawa, qui continue d'être un acteur central pour la Voie maritime. Contrairement aux États-Unis qui prennent leurs décisions en fonction de leur discours sécuritaire, le Canada mise plutôt sur des impératifs économiques.

Comme seconde constatation, l'influence américaine dans les choix maritimes canadiens occupe une place de plus en plus grande. Étant donné l'importance économique accordée au transport maritime sur la Voie maritime du Saint-Laurent, la sécurité de ce dernier est devenue au cours des dernières années une priorité pour le gouvernement américain. Les États-Unis cherchent à imposer leur vision d'un cadre économique et sécuritaire au gouvernement canadien en matière de transport maritime canado-américain. L'objectif politique de notre voisin du Sud est donc de maximiser sa sécurité propre en « interopéabilisant » le périmètre de sécurité nord-américain.

Bref, nous croyons que les États-Unis vont de plus en plus faire pression pour que le fédéral adopte ses politiques de sécurité. En outre, la vision sécuritaire américaine, ainsi que les initiatives qui en ont résulté, contraint sur plusieurs plans le Canada. En effet, la création du Northern Command (Northcom) en avril 2002 a participé à la transformation des relations canado-américaines en matière de sécurité. Cette restructuration du commandement des forces américaines,

responsable de la sécurité nationale et de l'application du programme *Homeland Defense*, comprend le territoire canadien. Il dirige la collaboration militaire en Amérique du Nord, soit avec le Canada et le Mexique. De plus, le commandement en chef du Northcom est le même que celui de NORAD. Ottawa se voit donc obligé de plus en plus, bon gré, mal gré, de non seulement tenir compte d'un projet qui le concerne directement dont il n'a pas participé à l'élaboration, mais de collaborer avec les États-Unis. En somme, ces derniers cherchent à imposer leur vision sécuritaire au Canada.

La perspective de donner naissance à un NORAD maritime se révèle un bon exemple pour comprendre la relation complexe entre le Canada et les États-Unis. Peu après les événements du 11 septembre, le Canada et les États-Unis ont créé le Groupe de planification binational, un regroupement canado-américain qui travaille sur l'amélioration de la planification militaire entre les deux pays, en particulier sur les questions de surveillance maritime¹⁸⁴. Bien que ne travaillant pas explicitement sur le sujet, la création d'une version maritime de NORAD¹⁸⁵ est de plus en plus discutée: « Il est évident que le fait de travailler ensemble, d'échanger des renseignements et de mettre au point ce que nous appelons une « image commune de la situation opérationnelle », au point de comprendre d'où peut venir la menace et de s'entendre sur les façons d'y réagir de manière coordonnée, est le résultat fondamental que nous visons et que nous commençons à obtenir¹⁸⁶ ». Cette nouvelle base de coopération impliquerait notamment¹⁸⁷ :

- le partage du renseignement et de l'information
- la création d'un système commun de vigilance
- une entente sur les plans d'urgence

¹⁸⁴ Canada, Défense Nationale, « Le Canada et les Etats-Unis s'engagent dans une coopération renouvelée en matière de défense », no 04.093, 29 novembre 2004, site Internet consulté le 18 août 2005.

<http://www.dnd.ca/communiques/2004/04-093.htm>

¹⁸⁵ Le North American Aerospace Defense Command (NORAD) est une organisation canado-américaine qui a pour mandat de surveiller l'espace aérospatial nord-américain.

¹⁸⁶ Canada, Défense nationale, « Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense », Témoignages du 23 février 2004, site Internet consulté le 20 août 2005.

<http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/01evc.f.htm>

¹⁸⁷ George MacDonald (lieutenant général, retr.). « La coopération en matière de défense entre le Canada et les Etats-Unis : quelle direction prendre? Consolidation des acquis, compréhension mutuelle, élargissement des horizons ». *Revue militaire canadienne*, été 2005, p. 6

- des opérations coordonnées
- la poursuite judiciaire des navires suspects

De cette manière, les efforts pour détecter et intercepter les navires suspects (ceux qui n'annoncent pas leur entrée dans les eaux canadiennes ou américaines, ou qui présentent des irrégularités) seraient centralisés. Un bâtiment battant pavillon américain pourrait donc intercepter un navire qui a l'intention d'accoster dans un port canadien. Du côté américain, l'idée d'un NORAD maritime fait partie des réflexions actuelles en matière de sécurité maritime. Toutefois, comme le souligne le porte-parole officiel du département de la défense, il ne s'agira pas de copier en tous points l'entente de NORAD, mais plutôt d'améliorer la surveillance et la détection en temps réel des navires suspects.

« We're talking about a defense in depth –the ability to detect at a distance on the high seas a weapon of mass destruction, the ability to track in real time such threat platforms, and the ability to interdict, board and conduct render-safe operations with regard to weapons of mass destruction on the high seas¹⁸⁸. »

Pour le moment, la création d'un NORAD maritime est une option envisagée par le Canada et les États-Unis, sans être non plus au cœur des priorités dans l'alliance entre les deux pays. L'amiral Timothy Keating, le commandant actuel du NORAD, considère que la question est restrictive, puisqu'elle ne met en cause que le Canada et les États-Unis¹⁸⁹. Le Mexique pourrait devenir un partenaire potentiel dans une alliance maritime élargie. Dans cette optique, une entente sur l'intervention du Commandement du Nord¹⁹⁰ pour les questions

¹⁸⁸ États-Unis, Département de la Défense, « Homeland Security Defenses must be active, layered », *American Forces Press Service*, 9 juin 2005, site Internet consulté le 12 août 2005.

<http://>

¹⁸⁹ George MacDonald (lieutenant général, retr.). « La coopération en matière de défense entre le Canada et les États-Unis : quelle direction prendre? Consolidation des acquis, compréhension mutuelle, élargissement des horizons ». *Revue militaire canadienne*, été 2005, p. 9

¹⁹⁰ Le Commandement du Nord (ou Northcom, pour Northern Command) est une structure militaire américaine responsable de la défense des terres, de l'espace aérien et des côtes de l'Amérique du Nord. Il a entre autre pour mission de soutenir le programme « Homeland Defense ».

maritimes, plutôt qu'un élargissement de NORAD pourrait être une solution intéressante pour les deux pays¹⁹¹.

Quoi qu'il en soit, le Canada et les États-Unis ne partagent pas la même perception de la défense maritime. Par exemple, la Garde côtière canadienne n'assume pas les mêmes mandats que son homologue américain. N'étant pas chargée de protéger à elle seule le transport et les frontières maritimes du Canada, le ministre des Transports, David Collenette, a souligné à l'occasion d'une conférence à New York en 2003 que le gouvernement canadien souhaitait que sa Garde côtière ait des responsabilités comparables à celles de la Garde côtière américaine et qu'elle soit dotée d'un financement adéquat¹⁹². Poser un tel geste pourrait constituer un premier jalon en faveur de la création d'un NORAD maritime. Mais il reste beaucoup de chemin à faire avant d'en arriver là, surtout que la Garde côtière canadienne est devenue un organisme de services, qui n'est plus en charge de la sécurité avant tout. L'harmonisation qu'une intégration militaire globale pourrait initier serait susceptible de minimiser les différences d'un seul coup, mais impliquerait des mesures d'adaptation assez colossales pour le Canada.

Comme troisième grande constatation, qui découle des deux premières, les nouvelles mesures de sécurité du transport ont poussé Ottawa à entreprendre une réflexion plus large sur ses frontières. Ce dernier cherche à développer ses propres préoccupations sécuritaires, comme l'a démontré le travail des acteurs industriels et commerciaux. Il s'agit d'adopter une vision canadienne de la sécurité, tout en étant capable de s'adapter à la nouvelle donne nord-américaine et internationale. En fin de compte, il semble que ce soient les acteurs industriels et commerciaux qui aient le dernier mot concernant la gestion de la Voie maritime. Allant au-delà des débats nationaux tout en tentant d'être le plus compétitifs possible, ils ont contribué à instaurer des politiques, mesures et technologies adaptées à la fois à la vision de l'économie maritime du Canada et au nouvel environnement sécuritaire international.

¹⁹¹ George MacDonald (lieutenant général, retr.). « La coopération en matière de défense entre le Canada et les États-Unis : quelle direction prendre? Consolidation des acquis, compréhension mutuelle, élargissement des horizons ». *Revue militaire canadienne*, été 2005, p. 10

¹⁹² Ibidem

Toutefois, force est de constater que les initiatives récentes du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile démontrent bien l'intention d'Ottawa d'établir des bases de coopération serrées avec son voisin du Sud. En parallèle, l'intégration des politiques de sécurité et de défense en Amérique du Nord soulève de nombreux débats. Bien que les deux pays n'empruntent pas le même chemin que l'Union européenne en matière d'intégration sécuritaire, on constate une intensification de la centralisation des ressources et de la collaboration entre les deux pays. Le transport maritime se trouve au cœur de tous ces débats. Quoi qu'il en soit, avec l'accélération du processus de continentalisation de la sécurité en Amérique du Nord, le Canada se retrouvera confronté à des choix difficiles pour la sauvegarde la souveraineté.

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHS

Buzan, Barry, Ole Waever et Jaap de Wilde. *Security : a new Framework of Analysis*. London, Lynne Rienner, 1998, 239 pages

Buzan, Barry. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner (2e ed.), 1991, 383 pages

Becker, William H. *From the Atlantic to the Great Lakes: A History of the U.S. Army Corps of Engineers and the St. Lawrence Seaway*. San Francisco, University Press of the Pacific, 2004, 196 pages

Croft, Stuart et Terry Terriff. *Critical Reflections on Security and Change*. London, Frank Cass, 2000, 255 pages

David, Charles-Philippe. *La Guerre et la Paix. Approches Contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*. Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 524p.

David, Charles-Philippe. *Théories de la sécurité*. Paris, Montchrestien, 2002, 157 pages

Krause, Keith et Michael C. Williams. *Critical Security Studies : Concepts and Cases*. London, UCL Press, 1997, 379 pages

Snyder, Craig A. *Contemporary Security and Strategy*. New York, Routledge, 1999, 243 pages

Strange, Susan. *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. London, Pinter, 1988, 263 pages

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999

Willoughby, W.R. *The St. Lawrence Waterway: A Study in Politics and Diplomacy*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1961, 381 pages

CHAPITRES DE LIVRES

Kirby, Andrew. « Love thy Neighbor?: Economic Integration and Political Friction in a Period of Globalization » dans Paul F. Diehl (ed.) *A Road Map To War. Territorial Dimensions of International Conflict*. London, Vanderbilt University Press, 1999, p. 257-271

Kirshner, Jonathan. « The Political Economy of Realism » dans Michael Mastanduno (ed.), *Unipolar Politics. Realism and State Strategies after the Cold War*, New York, Columbia University Press, p.69-102

Waever, Ole. « Figures of international thought : introducing persons instead of paradigms », dans Neuman I.B. et Waever O. (dir.), *The Future of International Relations. Masters in the Making*, Londres, Routledge, 1997, p.2-37

Waever, Ole. « Securitization and Desecuritization », dans R.D. Lipschultz (dir.) *On security*, New York, Colombia University Press, 1995, p. 46 à 86

ARTICLES

Barbieri, Katherine. « Special Issue on Trade and Conflict », *Journal of Peace Research*, 36, juillet 1999, p. 387-489

Barbieri, Katherine. « Trade Linkages and Interstate Conflict », dans Gerald Schneider et Patricia Weitsman (eds), *Enforcing Cooperation: Risky States and Intergovernmental Management of Conflict*, New York, St. Martin's Press, 2000, p.216-235

Braspenning, Thierry. « Constructivisme et reflexivisme en théorie des relations internationales ». *Cahiers de l'AFRI*, 2003. Site Internet visité le 30 juillet 2005.
http://www.afri.ct.org/article.php3?id._article=489

Bélanger, Yves. « La sécurité et le Canada, un virage plus continentaliste », *Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, juillet 2004, 3 pages

Bélanger, Yves et Stéphane Roussel. « La Sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale? » *Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, février 2003, 6 pages

Booth, Ken. « Security and Emancipation ». *International Affairs*, no 67, vo.3, 1991, pp.527-545

Carafano, James Jay et Alane Kochems. « Making the Sea Safer: A National Agenda for Maritime Security and Counterterrorism ». *The Heritage Foundation*. Février 2005. 31 pages. Site Internet visité le 3 août 2005.
<http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=74871>

Copeland, Dale C. « Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations », *International Security*, 20, printemps 1996, p.5-41

Grégoire-Blais, Marilou. « Sécurité maritime et Terrorisme ». *Bulletin du Maintien de la Paix*, no 71, novembre 2004, 4 pages

Krause, Keith. « Approche critique et constructiviste des études de sécurité ». *Cahiers de l'AFRI*, 2003. Site Internet visité le 30 juillet 2005.

http://www.afri.ct.org/article.php3?id._article=489

Lapointe, Thierry et Isabelle Masson. « Les relations entre le politique et l'économique dans le discours et les pratiques de la guerre au terrorisme ». *Cultures et conflits*, no 54, 2004, sur <http://www.conflits.org>

MacDonald, George (lieutenant général, retr.). « La coopération en matière de défense entre le Canada et les Etats-Unis : quelle direction prendre? Consolidation des acquis, compréhension mutuelle, élargissement des horizons ». *Revue militaire canadienne*, été 2005, p. 5 à 11

MacLeod, Alex. « Les approches critiques de la sécurité ». *Cultures et conflits*, no 54, 2004. Site visité le 30 juillet 2005.

<http://www.conflits.org>

MacLeod, Alex. « Les études de sécurité: du constructivisme dominant au constructivisme critique ». *Cultures et conflits*, no 54, 2004. Site visité le 30 juillet 2005.

<http://www.conflits.org>

MacLeod, Alex, Isabelle Masson et David Morin. « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales ». *Études internationales*, vol. 35, no 4, p.7 à 24

McMillan, Susan. « Interdependance and Conflict », *Mershon International Studies Review*, 41, mai 1997, p.33-58

Nye J. et Lynn-Jones S. « International Security Studies: A report on a Conference on the State of the Field », *International Security*, 12, 4, 1988, p. 5 à 27

Roussel, Stéphane. « Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain : sécurité, souveraineté ou prospérité ? », *Options Politiques*, avril 2002, p.15-22

Roussel, Stéphane. « L'impact de la réorganisation de la sécurité aux États-Unis sur les politiques canadiennes », *Sécurité mondiale*, no 3, janvier-février 2003, 4 pages

Smith, Steve et Amitav Acharya. « The Concept of Security Before and After September 11 ». *Institute of Defence and Strategic Studies Working papers*, no 23, mai 2002, 32 pages

Sokolsky, Joel. « Canada-US Relations : the Binational Planning Group and the Maritime Security of North America ». *Canadian American Strategic Review*. Août 2004. Site Internet consulté le 15 août 2005.

<http://www.sfu.ca/casr/ft-sokolsky1.htm>

Urquhart, John. « U.S. and Canada to revive Once-Grand Waterway: St Lawrence Seaway Traffic declines with shift in trade ». *The Wall Street Journal*, 12 mars 1998, A1

Wendt, Alexander. « Anarchy is What State's Make of It : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol 46, no 2, 1992, p. 391 à 425

NOTE DE RECHERCHE

Viau, Hélène. *La théorie critique et le concept de sécurité en relations internationales*. Note de recherche. Montréal, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité, Université du Québec à Montréal, no 8, janvier 1999, 23 pages

MÉMOIRE

Viau, Hélène. *La (Re)conceptualisation de la Sécurité dans les Théories Réaliste et Critique : Quelques Pistes sur les Concepts de Sécurité Humaine et de Sécurité Globale*. Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1999, 124 pages

DICTIONNAIRE

MacLeod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.), *Relations Internationales. Théories et Concepts*. Outremont, éditions Athéna, 2004, 300 pages

DOCUMENTS OFFICIELS

Alliance de l'industrie maritime du Canada, *Canevas d'avenir pour l'industrie maritime du Canada*, juillet 2005, 64 pages

Association des armateurs canadiens, Chambre de commerce maritime et Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. « La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Une vision claire pour l'avenir ». 2000. 44 pages

Canada, Agence des services frontaliers du Canada, « Ciblage des conteneurs en transit dans les ports maritimes », 2002, site Internet consulté le 2 novembre 2005.
<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2002/sep/seaports-f.html>

Canada, Agence des services frontaliers du Canada, « Partenariat entre les États-Unis et le Canada pour l'Initiative relative à la sécurité des conteneurs », 2005, site Internet consulté le 5 novembre 2005.
<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/release-communique/2005/1020washington-f.html>

Canada. Bureau du Conseil privé. *Protéger une société ouverte: la politique canadienne de sécurité nationale*. Avril 2004, 69 pages

Canada. Bureau du Conseil privé. *Protéger une société ouverte : un an après. Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la politique canadienne de sécurité nationale*. Avril 2005, 68 pages

Canada. Comité d'examen de la Loi sur les Transports au Canada. *Rapport final de l'Examen de la Loi sur les Transports au Canada*. Juin 2001, 408 pages

Canada. Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense. *Les Côtes du Canada : les plus Longues Frontières mal défendues au Monde*. Vol 2, octobre 2003, 181 pages

Canada. Défense nationale (c). *La Sécurisation des Frontières Maritimes du Canada*. Mai 2005, 56 pages

Canada. Transports Canada. Groupe interministériel sur la sûreté maritime. *Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime du Canada*. Janvier 2004. Site Internet visité le 30 juillet 2005

<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/systeme.htm>

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Plan stratégique 2004/05-2006/07*. Site Internet visité le 30 juillet 2005

http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/pdf/slsme_stratplan_fr.pdf

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1998*, Montréal, 1999, 22 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 1999*, Montréal, 2000, 24 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2000*, Montréal, 2001, 22 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2001*, Montréal, 2002, 24 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2002*, Montréal, 2003, 22 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2003*, Montréal, 2004, 22 pages

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. *Rapport annuel 2004*, Montréal, 2005, 22 pages

États-Unis. Congressional Research Service (CRS). *Transportation Security : Issues for the 109th Congress*. Juin 2005. 17 pages. Site Internet visité le 3 août 2005.
<http://www.mipt.org/Transportation-Security.asp>

Québec. Stratégies Saint-Laurent. *Études sur le réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent. Suivi du dossier*. Juillet 2004, 60 pages

Société de Développement économique du Saint-Laurent. *Mémoire. La loi maritime du Canada: une portée limitée, symptôme d'un désintérêt généralisé à l'égard du transport maritime*. 2002, 26 pages

US Army Corps of Engineers, Great Lakes and Ohio River Division. *Reconnaissance report: Great Lakes navigation system review*. Juin 2002. Site Internet visité le 30 juillet 2005
http://www.lre.usace.army.mil/index.cfm?chn_id=1483

US Army Corps of Engineers. *Étude des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent. Document d'information*. Mai 2004, 18 pages

Transports Canada. *Annonce d'un Programme de Contribution pour la Sûreté maritime*. 7 mai 2004. Site Internet visité le 3 août 2005
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-gc005af.htm>

DISCOURS ET DÉCLARATIONS

Allocution prononcée par le ministre des Transports David Collenette à l'occasion de la deuxième conférence annuelle et exposition sur la sûreté et le transport maritime. New York, 29 octobre 2003. Site Internet consulté le 2 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/discours/2003/2003-10-29.htm>

Allocution du ministre des Transports David Collenette à l'occasion de nouveaux projets de sûreté maritime. Halifax, Nouvelle-Écosse, le 22 janvier 2003. Site Internet consulté le 11 août 2005
<http://www.tc.gc.ca/medias/discours/2003/2003-01-22.htm>

DOCUMENTS D'INFORMATION

Canada. Transports Canada. *Aperçu des Nouveaux Projets de Sûreté maritime*. 6 juin 2003. Site Internet consulté le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b03-M001.htm>

Canada. Transports Canada. *Code International sur la Sûreté des Navires et des Installations Portuaires*. 30 juin 2004. Site Internet consulté le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b04-m004f.htm>

Canada. Groupe interministériel sur la sûreté maritime. « Rehaussement de la sûreté du système de transport maritime du Canada ». janvier 2004. Site consulté le 4 mai 2005.
<http://www.tc.gc.ca/vigilance/spu/maritime/rehaussement/menu.htm>

Canada. Transports Canada. *Nouvelles Mesures pour renforcer la Sûreté Maritime*. 7 mai 2004. Site consulté le 23 juillet 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b04-M006f.htm>

Canada. Transports Canada. *Sûreté Maritime*. 22 avril 2005. Site Internet consulté le 24 juillet 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b05-M006f.htm>

Canada. Transports Canada. *Transports Canada annonce la Tenue de Consultations sur le Règlement sur la Sûreté du Transport Maritime*. 17 août 2004. Site Internet consulté le 20 juillet 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b04-M050f.htm>

COMMUNIQUÉS DE PRESSE

Canada. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. « Le Canada et les États-Unis signent la déclaration pour la création d'une frontière intelligente ». no 162, 12 décembre 2001. Site Internet consulté le 15 août 2005.
http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/104778.htm

Canada. Défense Nationale. « Le Canada et les États-Unis s'engagent dans une coopération renouvelée en matière de défense ». no 04.093, 29 novembre 2004. Site Internet consulté le 18 août 2005.
<http://www.dnd.ca/communiques/2004/04-093.htm>

Canada. Transports Canada. « Annonce d'un programme de contribution pour la sûreté maritime ». no GC 005/04, 7 mai 2004. Site Internet consulté le 9 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2004/04-gc005af.htm>

Canada. Transports Canada. « Les Autorités canadiennes et américaines entérinent des Procédures de Contrôle de Sûreté accrues pour les Navires entrant dans le Réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent », no H033/02, 26 mars 2002. Site Internet consulté le 3 août 2005.
http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2002/02_h033f.htm

Canada, Transports Canada. *Le Canada et les États-Unis signent un mémoire de coopération dans le but d'assurer la rentabilité à long terme du réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent*. 1 mai 2003. Site Internet visité le 30 juillet 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2003/03-h038f.htm>

Canada. Transports Canada. « Entrée en vigueur des nouvelles exigences de sûreté maritime à compter du 1 juillet 2004 ». no H044/04. Site Internet consulté le 13 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-h044f.htm>

Canada. Transports Canada. « Le Gouvernement du Canada annonce une enveloppe pouvant s'élever à 172,5 millions de dollars pour de nouveaux projets de sûreté maritime ». 22 janvier 2003. Site consulté le 12 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2003/03-gc001.htm>

Canada. Transports Canada. « Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles initiatives touchant la sûreté maritime ». no GC 001/05, 22 avril 2005. Site Internet consulté le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2005/05-gc001af.htm>

Canada. Transports Canada. *Nouvelles Mesures pour renforcer la Sécurité*. 7 mai 2004. Site Internet visité le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b04-M006f.htm>

Canada. Transports Canada. « Projets visant à accroître la sûreté maritime ». no H034/05, 15 mars 2005. Site Internet consulté le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2005/05-h034f.htm>

Canada. Transports Canada. « Renforcement des exigences de sûreté pour les navires, les installations maritimes et les ports ». no H042/04, 21 mai 2004. Site Internet consulté le 20 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-h042f.htm>

Canada. Transports Canada. *Des Responsabilités de la Garde Côtière canadienne sont transférées du ministère des Pêches et des Océans à Transports Canada*. 17 février 2005. Site Internet visité le 3 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/documents/b05-M001f.htm>

Canada. Transports Canada. « Transports Canada annonce de nouvelles exigences en matière de sûreté maritime ». 22 octobre 2003. Site Internet consulté le 4 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2003/03-h123f.htm>

Canada. Transports Canada. « Transports Canada annonce la tenue de consultations sur le Règlement sur la sûreté du transport maritime ». no H050/04, 17 septembre 2004. Site Internet consulté le 4 août 2005.
<http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2004/04-h050f.htm>

Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. « La Voie maritime rencontre des élus du Niagara pour discuter de la sécurité du canal », 21 mars 2005, site consulté le 8 janvier 2006.
<http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/news/pr20050321.html>

États-Unis. Département de la Défense. « Homeland Security Defenses must be active, layered ». *American Forces Press Service*, 9 juin 2005. Site Internet consulté le 12 août 2005. <http://>

DOCUMENTS DE TRAVAIL

Gimblette, Richard. « L'Énoncé de la Politique de défense : Conséquences pour la Marine Canadienne ». *Royal Canadian Military Institute*. Mai 2005. Site Internet consulté le 20 août 2005.

http://www.marines.forces.gc.ca/mspa_news/news_issues_f.asp?category=6&title=35

Haydon, Peter T. « Canadian Naval Future : A Necessary Long-Term Planning Framework », *Institut de recherche en politiques publiques*, no 12, novembre 2004, 22 pages

FASCICULE

Canada. Défense nationale. « Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense ». Témoignages du 23 février 2004. Site Internet consulté le 20 août 2005.

<http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/01evc.f.htm>

BULLETINS DE NOUVELLES

La voie maritime : bilan et perspectives, 20 ans après. 13 juillet 1979. Télévision. 20 min. 27 s. Montréal : Radio-Canada

Le projet canado-américain. 20 mars 1957. Télévision. 1 min. 38 s. Montréal : Radio-Canada

Un chantier unique au monde. 27 juin 1969. Télévision. 1 min. 39 s. Montréal : Radio-Canada

Une inauguration royale. 28 juin 1959. Télévision. 6 min. 27 s. Montréal : Radio-Canada